

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**El Feminismo Institucional en las políticas públicas de
igualdad de género del Ayuntamiento de Madrid 1999-2019**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Leticia Segura Ordaz

Directora

María Dolores Bustelo Ruesta

Madrid

© Leticia Segura Ordaz, 2021

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

El Feminismo Institucional en las políticas públicas de igualdad
de género del Ayuntamiento de Madrid 1999-2019

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Leticia Segura Ordaz

DIRECTORA:
María Dolores Bustelo Ruesta

Madrid, 2020

*A Rosa Gómez, Nieves Salobral y Purificación Barreiros
con mucho respeto y admiración por su trabajo con las
políticas municipales de igualdad*

*A mi familia, Javis, Lety, Katy, Fátima y Saúl por ser una
inspiración y levantarme el ánimo, por la espera y por
confiar en mí*

A Juan, compi de esta y muchas otras aventuras

A mis abuelas por allanar el camino

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer el apoyo económico del *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* de México (CONACYT), así como al sistema de educación pública de mi país por seguir incentivando el conocimiento y la formación a través de los apoyos como el que tuve el honor de recibir para la realización de esta tesis doctoral. Y al Instituto de Investigaciones *Feministas de la Universidad Complutense de Madrid*, por darme la oportunidad de doctorarme en feminismo.

Por otra parte, quiero agradecer a mi directora de tesis, María Bustelo, por recibirme con tanta sencillez y horizontalidad, por aceptar dirigirme y compartir la pasión por las políticas públicas y el feminismo de Estado, por su paciencia y ánimo constante, sobre todo, en este último año lleno de tantos retos para todas.

Quiero agradecer también el apoyo y disponibilidad de las agentes de igualdad, al personal técnico y responsable de la entonces *Área de Políticas de Género y Diversidad (2017-2019)*, así como a las activistas feministas madrileñas por el recibimiento y disponibilidad. Principalmente gracias a Puri y a Nieves por compartirme sus experiencias y su conocimiento con tanta pasión y dedicación.

Es importante para mí agradecer a MariaCaterina La Barbera y Ghufraan Khir Allah por ser tan comprensivas y amables, pero sobre todo por tenderme una mano durante el trabajo de campo. Y a Ana Rumualdo por su bella amistad y su ayuda relacionada con esta investigación en todo momento.

Especialmente, quiero agradecer a mi mamá y a mi papá por confiar tanto en mí y animarme a continuar con todos mis proyectos, por su amor incondicional y por todo lo que han hecho por mí, sin todo esto no me habría animado a subirme al avión, gracias por cada llamada y por la visita fugaz que tanto nos unió.

Mención especial merece agradecer el apoyo y paciencia de Juan, por hacerse cargo de todo en casa para que yo pudiera terminar este proyecto, por escucharme y por tener siempre palabras de aliento, pero sobre todo por cocinar con tanto amor y ser calor de hogar.

Agradezco también con mucho reconocimiento a mis hermanas. A Fátima por esperarme tan paciente y comprensivamente todos estos años, por enviarme mensajes inspiradores para continuar con este proyecto. Y a Katia por sus consejos y todas las *videollamadas* llenas de ánimos y buenos deseos. Gracias, querida hermana por ser mi mejor amiga y un ejemplo de fortaleza y amor a la vida, eres mi orgullo y mi inspiración.

A mis queridas amigas feministas, Ele, Nere, Gin, Javi e Isa, por ser mi familia madrileña, por ayudarme tanto, escucharme, animarme e inspirarme a seguir adelante, por estar siempre que lo necesité. Especialmente quiero agradecer a Elena Castillo, por ser la mejor compañera de tesis que puede haber, por compartir tantas horas de biblioteca y de *pomodoros* durante el confinamiento, por ser mi consejera, mi confidente y mi cómplice, gracias, querida amiga por ser luz.

Y finalmente, quiero que quede constancia que estaré siempre agradecida con mi querida Dra. Pilar Alberti, por darme la bienvenida al feminismo y a Madrid, por estar siempre pendiente, por todas sus enseñanzas y por confiar tanto en mí, gracias doctora por recordarme que hay un faro en el mar.

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
I. Fundamentación.....	7
II. Objeto.....	13
III. Marco Teórico.....	15
IV. Preguntas, objetivos, e hipótesis.....	19
Preguntas.....	19
Objetivos.....	20
Hipótesis.....	21
V. Metodología.....	22
VI. Plan de exposición.....	30
CAPÍTULO 1. FEMINISMO INSTITUCIONAL CONCEPTOS Y DEBATES	35
INTRODUCCIÓN.....	35
1.1. Debates feministas sobre el Estado.....	36
1.1.1. Estado Neutral, teoría feminista liberal del Estado	38
1.1.2. Estado Patriarcal, teoría feminista radical del Estado	39
1.1.3. Estado Capitalista, teoría feminista marxista-socialista (dual) del Estado	41
1.1.4. Estado <i>Women's Friendly</i> , teoría feminista nórdico del Estado	42
1.1.5. Estado diferenciado, teoría feminista postestructural	44
1.1.6. Dicotomía dentro y fuera del Estado	50
1.2. Feminismo Institucional.....	53
1.2.1. Aproximación a la literatura.....	54
1.2.2. Fundamentos teóricos del Feminismo Institucional	57
1.2.3. Organismos de Políticas de Igualdad.....	64
1.2.4. Movimientos asociativos de mujeres y feministas.....	67
1.2.5. Posibles factores facilitadores del Feminismo Institucional	71
1.2.6. Factores que pueden representar un desafío.....	88
1.3. Triángulo de terciopelo	94
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO.....	99
INTRODUCCIÓN	99
2.1. La igualdad de género en las políticas públicas	100
2.2. El concepto de igualdad y sus múltiples interpretaciones en políticas	102
2.3. Enfoques estratégicos de políticas para promover la igualdad de género	107
2.3.1. Igualdad de Oportunidades.....	108
2.3.2. Acciones Positivas.....	110
2.3.3. Transversalidad de la perspectiva de género	114

2.4. Otros debates feministas para promover la igualdad de género en las políticas.....	121
2.3.4. Interseccionalidad, la diversidad y otras desigualdades en las políticas.....	122
2.3.5. Actores/as presentes en las políticas	137
2.3.6. Definiendo lo político, la crítica feminista a la dicotomía público/privado	143
2.5. Los Planes de Igualdad de Género.....	148
2.5.1. La estructura de los Planes de igualdad	150
2.5.2. La perspectiva de género en los planes	153
CAPÍTULO 3. FEMINISMO INSTITUCIONAL EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID.....	155
INTRODUCCIÓN	155
3.1. El comienzo del Feminismo Institucional del Ayuntamiento de Madrid, primera etapa.	160
3.1.1. La creación del Área de Promoción de Igualdad y Empleo	160
3.1.2. Actores/as presentes y su papel en la creación de la primera Área de igualdad municipal	167
3.1.3. Elaboración del I Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres	173
3.2. Segunda etapa del feminismo municipal madrileño.	175
3.2.1. El trabajo de las agentes de igualdad frente a los mandatos del PP	176
3.2.2. Elaboración del II PIOMH (2006-2009), presencia de actores/as críticos/as	178
3.2.3. El incremento de la Red de Agentes de Igualdad	180
3.2.4. Los Espacios de Igualdad	183
3.3. Tercera etapa del Feminismo Institucional.	186
3.3.1. Dirección General de Igualdad de Oportunidades	187
3.3.2. Medidas contra la prostitución y la explotación sexual.....	189
3.3.3. Elaboración de la Estrategia de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2011-2015).....	191
3.3.4. El inicio de la transversalidad de género en el Ayuntamiento de Madrid y el papel de las Agentes de igualdad	192
3.3.5. El trabajo de las agentes de igualdad	195
3.4. Cuarta etapa del feminismo municipal. El gobierno de Ahora Madrid ..	198
3.4.1. Contexto económico y social, la creación de Ahora Madrid.	200
3.4.2. Análisis de la primera etapa de las políticas de igualdad de Ahora Madrid. La organización municipal	202
3.4.3. Análisis de la segunda etapa de las políticas de igualdad de Ahora Madrid.	211
3.4.4. Elaboración del Plan Estratégico de Igualdad de Género de Madrid (PEIG 2018-2020)	222
3.4.5. El avance de la transversalidad de género, las Directrices de Transversalidad	226
3.4.6. El papel de la Red de Agentes de Igualdad	232
3.4.7. El enfoque interseccional en las políticas municipales como oportunidad de acceso para la participación de nuevos/as actores/as.....	236
3.4.8. Otros accesos de participación para el Movimiento Feminista y de Mujeres en las políticas municipales de Ahora Madrid.	243
CAPÍTULO 4. POLÍTICA MUNICIPAL DE IGUALDAD DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID	253
INTRODUCCIÓN	253
4.1. ¿Qué es el Análisis de Marcos Interpretativos?	255

4.1.1.	Preguntas guía, una herramienta para el análisis de marcos interpretativos	257
4.1.2.	Análisis comparativo de los marcos interpretativos	260
4.1.3.	Ventajas y limitaciones del método de análisis de marcos interpretativos.....	262
4.2.	Nota metodológica. Análisis de marcos interpretativos en las políticas locales madrileñas.....	265
4.3.	Transversalidad de Género en los Planes de Igualdad	268
4.3.1.	Voces presentes en los Planes Municipales	269
4.3.2.	Los marcos de la desigualdad en el diagnóstico sobre “Transversalidad de Género”	274
4.3.3.	El pronóstico. Los marcos interpretativos de la Transversalidad de Género en los planes municipales.....	284
4.3.4.	Equilibrio entre diagnóstico y el Pronóstico. La ampliación del discurso sobre Transversalidad de Género.	300
4.4.	Violencia de género.....	305
4.4.1.	Los marcos del Diagnóstico, de la Violencia de Género a la Violencia Machista	306
4.4.2.	Pronóstico del problema, soluciones municipales a la Violencia de Género.....	317
4.4.3.	Desequilibrio entre el diagnóstico y el Pronóstico, la atribución de roles en la “violencia de género”	327
4.5.	Conciliación de la vida familiar y laboral.....	331
4.5.1.	Los marcos del diagnóstico sobre “conciliación familiar y laboral”	332
4.5.2.	Los marcos del pronóstico. De la conciliación a la corresponsabilidad y los cuidados.....	343
4.5.3.	El género en la interpretación de la “Conciliación familiar y laboral”	354
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.....		358
5.1.	Sobre el análisis del Feminismo Institucional municipal	358
5.2.	Sobre los conceptos clave del Feminismo Institucional	359
5.3.	Sobre los factores facilitadores identificados en otros estudios comparados sobre Feminismo Institucional.....	361
5.4.	Sobre el concepto y los enfoques de políticas de igualdad	362
5.5.	Sobre la historia del Feminismo Institucional, cuatro etapas de políticas de igualdad en el Ayuntamiento de Madrid.....	366
5.5.1.	<i>Primera etapa</i>	367
5.5.2.	<i>Segunda etapa</i>	369
5.5.3.	<i>Tercera etapa</i>	370
5.5.4.	<i>Cuarta etapa</i>	372
5.6.	Sobre el papel de las/os actoras/es presentes en el Feminismo Institucional	375
5.6.1.	<i>Primera etapa</i>	376
5.6.2.	<i>Segunda etapa</i>	377
5.6.3.	<i>Tercera etapa</i>	378
5.6.4.	<i>Cuarta etapa</i>	380
5.7.	Sobre los planes de igualdad del Ayuntamiento de Ahora Madrid.	383
5.8.	Sobre el grado de verificación de las hipótesis.....	387
5.9.	Sobre líneas abiertas sobre futuras investigaciones.....	388

BIBLIOGRAFÍA.....	389
PRENSA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS EN PÁGINAS WEB.....	399

LISTA DE TABLAS E ILUSTRACIONES

Tabla V.1 Informantes clave del Área de Política de Políticas de Género y Diversidad	25
Tabla V.2 Informantes clave del Movimiento asociativo de mujeres y feministas	26
Tabla V.3. Códigos de las informantes clave	26
Tabla 1.1. Teorías feministas de Estado.....	51
Tabla 1.2. Clasificación de constelaciones cooperativas de mujeres	97
Tabla 2.1 Campos de actuación por plan.....	151
Tabla 2.2 Estructura de los planes de igualdad	152
Tabla 3.1. Feminismo Institucional madrileño por etapas de acuerdo a mandatos municipales.....	156
Tabla 3.2. Distribución de agentes y unidades de igualdad en la Concejalía de Política de Género y Diversidad.....	233
Tabla 4.1 Planes de Igualdad y Organismos de Igualdad analizados.....	266
Tabla 4.2 Súper textos elaborados para el análisis de marcos interpretativos.....	267
Tabla 4.3. Palabras clave en los planes municipales madrileños	273
Tabla 4.4. Contraste de marcos en el diagnóstico sobre Transversalidad de Género	281
Tabla 4.5. Contraste de marcos en el pronóstico sobre Transversalidad de Género..	298
Tabla 4.6. Equilibrio entre el diagnóstico y el pronóstico sobre la Transversalidad de Género	302
Tabla 4.7 Citas textuales respecto a los responsables de ejercer la violencia	309
Tabla 4.8 Contraste de los marcos en el diagnóstico de la violencia de género.....	315
Tabla 4.9. Cuadro comparativo sobre el pronóstico de la violencia de género en los planes municipales.....	324
Tabla 4.10. Análisis comparativo sobre de la atribución de roles	330
Tabla 4.11. Marcos sobre conciliación en el diagnóstico	342
Tabla 4.12. Marcos del pronóstico sobre "conciliación de la vida familiar y laboral" ...	353
Tabla 4.13. Análisis comparativo de los marcos en el diagnóstico y pronóstico sobre el tema de "conciliación familiar y laboral"	357
Ilustración 3-1. Organigrama del Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad del Ayuntamiento de Madrid.....	215

RESUMEN

“El Feminismo Institucional en las políticas públicas de igualdad de género del Ayuntamiento de Madrid 1999-2019”

Esta tesis aborda el tema del Feminismo Institucional a nivel municipal, a través del estudio de caso del Ayuntamiento de Madrid entre 1999 y 2019. Para hablar de Feminismo Institucional es necesario enfocarse en dos elementos, en primer lugar en la existencia de una estructura establecida por el gobierno capaz de promover políticas con objetivos feministas y en segundo lugar, las oportunidades que desarrolla dicha estructura de políticas de igualdad para dar acceso a la participación del movimiento de mujeres y feministas en el proceso político. En el ámbito del análisis del Feminismo Institucional y las políticas de igualdad las investigaciones se han enfocado en llevar a cabo estudios comparativos de diversos países occidentales, y en el caso de España en explorar los niveles central y autonómico, y en menor medida el municipal, mucho menos si se trata del Ayuntamiento de Madrid. Sin embargo, es necesario continuar ampliando las referencias empíricas a nivel municipal a través del estudio de caso, sobre todo si tomamos en cuenta el potencial que tienen los gobiernos locales debido a su cercanía con la población, lo cual representa una oportunidad para establecer alianzas entre los/as actores/as involucrados en las políticas de igualdad y otras/es actoras/es feministas para defender objetivos más feministas en el proceso de las políticas públicas. Por lo tanto, el objetivo principal de esta investigación es identificar los principales factores y actores/as que contribuyen a la conformación de un Feminismo Institucional a nivel local para llevar a cabo políticas públicas con objetivos feministas.

Para cumplir con el objetivo planteado el análisis empírico se dividió en dos partes, en la primera, el proceso de establecimiento y desarrollo histórico de la dimensión institucional del feminismo en el Ayuntamiento de Madrid a partir del establecimiento de la primera Concejalía de Promoción de la Igualdad y Empleo en el año de 1999 y al mismo tiempo, se estudió el papel que tuvieron las/os actoras/es en dichos cambios a través de la metáfora del “triángulo de terciopelo”. En la segunda parte del análisis, se examinó la forma en la que se interpreta la igualdad de género en los diversos planes de igualdad que se han

diseñado en estos últimos 20 años a través del Análisis Crítico de Marcos. Por lo tanto las técnicas de esta investigación fueron exclusivamente cualitativas, mediante la realización de entrevistas en profundidad de tipo semiestructurado a 18 actores clave y el análisis de cuatro documentos de política.

Se concluye que los factores y actoras/es más relevantes que permitieron mantener un Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid fueron: i) el nivel en el organigrama de la estructura de igualdad; ii) la sensibilidad, compromiso y experiencia con las políticas de igualdad y los intereses feministas de las responsables de la estructura municipal de políticas de igualdad; iii) la presencia de personal especializado en políticas de igualdad; iv) una coyuntura política de cambio; v) la presencia de un partido político de izquierda; vi) la confianza en el Estado por parte de las actoras del movimiento feminista; y vii) la influencia supraestatal y subestatal. Finalmente se concluye que las políticas de igualdad del Ayuntamiento de Madrid mostraron un avance en sus enfoques dirigidas hacia marcos cada vez más feministas, que reflejan la participación de los/as actores/as del movimiento feminista y de mujeres, las agentes de igualdad y las responsables de la estructura de igualdad.

ABSTRACT

"Institutional feminism in the public policies for gender equality in the Madrid City Council from 1999 to 2019"

This thesis addresses the issue of institutional feminism at municipal level, through the case study of the Madrid City Council from 1999 to 2019. Speaking about institutional feminism requires focusing on two elements: firstly, the existence of a structure established by the government capable of promoting policies with feminist objectives and secondly, the opportunities that this structure of equality policies develops to give access to the participation of the women's movement and feminists in the political process. Regarding the analysis of institutional feminism and equality policies, the research has focused on carrying out comparative studies of a number of western countries and, in the case of Spain, on exploring the central and regional levels and, to a lesser extent, the municipal level and the Madrid City Council. However, there is a need to continue expanding empirical references at the municipal level through case studies, especially if we take into account the potential that local governments have because they are closer to the population. That feature represents an opportunity to establish alliances between actors involved in equality policies and other feminist actors to defend more feminist objectives in the public policy process. Therefore, the main objective of this research is to identify the main factors and actors that contribute to the formation of an institutional feminism at the local level to carry out public policies with feminist objectives.

In order to achieve this objective, the empirical analysis was divided into two parts. In the first part, I will address the process of the historical development and the establishment of the institutional dimension of feminism in the Madrid City Council since the establishment of the first Department for the Promotion of Equality and Employment in 1999, as well as the role of the actors involved in those changes through the metaphor of the "velvet triangle". In the second part of the analysis, I examined the way in which gender equality is interpreted in the various equality plans that have been designed over the last 20 years through the Critical Frame Analysis. The techniques for this research were exclusively

qualitative, by conducting semi-structured in-depth interviews with 18 key actors and analyzing four policy documents.

I concluded that the most relevant factors and actors that allowed the maintenance of institutional feminism in the municipality of Madrid were: i) the level in the organizational chart of the equality structure; ii) the sensitivity, commitment and experience with equality policies, and the feminist interests of those responsible for the municipal structure of equality policies; iii) the presence of personnel specialized in equality policies; iv) a political situation of change; v) the presence of a leftist political party; vi) the confidence that the State put on the actors of the feminist movement; and vii) the supra- and sub-state influence. Finally, I concluded that the equality policies of Madrid City Council showed an advance in their approach towards increasingly feminist frameworks, which reflect the participation of the actors of the feminist and women's movement, the agents of equality, and those responsible for the equality structure.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación trata el tema del Feminismo Institucional a nivel local, centrándose en el caso del Ayuntamiento de Madrid, debido a que cuenta con una amplia trayectoria del movimiento feminista y desde 1999 con un organismo responsable de promover políticas de igualdad de género. El análisis aborda un recorrido histórico acerca del proceso de institucionalización de las políticas de igualdad de género en el ayuntamiento, así como un análisis discursivo de los Planes de igualdad elaborados del 2000 al 2018 y de entrevistas en profundidad de tipo semiestructurado realizadas a informantes clave, tanto del movimiento asociativo feministas y de mujeres, como de la estructura local de políticas de igualdad, con la finalidad de examinar su capacidad de formar alianzas y de influir en los discursos de las políticas municipales.

La preocupación académica sobre si el Estado y las políticas de igualdad de género promueven metas feministas, ha derivado en el estudio y análisis del Feminismo Institucional, entendido este como el establecimiento de estructuras de gobierno que tienen entre sus objetivos conseguir una mayor igualdad a través de la defensa de intereses feministas. En España, este interés ha dado origen a investigaciones tanto en el nivel central como en el autonómico. Sin embargo, se han desarrollado pocas investigaciones en el ámbito local, en especial, si se trata del municipio de Madrid, el cual, después de 26 años de gobiernos conservadores¹, y a dos décadas de haber creado su primera concejalía de políticas de igualdad, resulta interesante examinar a la luz de la oportunidad política que generó la llegada del gobierno municipal en 2015 de Ahora Madrid, un nuevo partido de izquierda conformado por impulso ciudadano de unidad popular. Con el objetivo de ampliar el conocimiento referente al Feminismo Institucional a nivel municipal, se plantea, por lo tanto, este estudio de caso, que nos permite analizar qué tipo de Feminismo Institucional derivó de

¹ Se cuentan 26 años, porque se incluye el gobierno de Agustín Rodríguez Sahagún (1898-1991) del partido Centro Democrático Social quien estaría al frente del gobierno municipal durante dos años luego de la moción de censura a Juan Barranco del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1989, y que posteriormente sería sustituido por el Partido Popular en 1991, partido que permanecería en el gobierno municipal de manera continuada durante los siguientes 24 años.

INTRODUCCIÓN

la etapa conservadora, así como los cambios y contrastes relacionados con el cambio político en 2015.

I. Fundamentación

Pueden enlistarse diversos logros del movimiento feminista, pasando desde la obtención del voto con las sufragistas en la mayoría de los países occidentales, hasta la firma de diversos tratados internacionales, que lograron hacer visible la necesidad de la actuación de los gobiernos para promover los derechos de las mujeres, mediante la elaboración de normativas y políticas de igualdad.

Es así que la lucha feminista ha conseguido, entre otras, tres aportaciones importantes. La primera, el avance hacia la igualdad formal, por medio de la consecución de los derechos de las mujeres a través de la revisión y creación de leyes específicas. La segunda, que se aborde el problema de la desigualdad de género en las agendas de gobierno, primero promoviendo la igualdad de oportunidades, luego las acciones positivas, para más tarde llegar a la transversalidad de género, la cual propone un nuevo enfoque metodológico con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. Y por último, pero no menos importante, ha logrado establecer las bases para materializar los derechos de las mujeres, mediante el desarrollo de la dimensión institucional de la igualdad de género que involucra tanto a políticas, leyes y gobiernos, como a las y los actores/as² que lo conforman, además de que pone el acento en la necesidad de promover el acceso de las mujeres a las decisiones políticas (Alonso Álvarez, 2015; Roldán García y Leyra Fatou, 2014; Verloo & Lombardo, 2007; Walby 2004).

Entre las décadas de los años setenta y ochenta, la mayoría de los países occidentales desarrolló esta dimensión institucional del feminismo a través de la creación de organismos especializados en promover la igualdad entre mujeres y hombres mediante el diseño de políticas, lo cual se considera como uno de los principales logros del feminismo de la segunda ola y se le conoce como “Feminismo Institucional”, “feminismo oficial” o “feminismo de Estado” (Bustelo, 2004).

² En esta tesis se adopta la convención, utilizada en entornos de ciencia política, de utilizar el término femenino “actoras” en lugar del de “actrices”.

Existen algunas investigaciones relacionadas con el feminismo de Estado, en países europeos en el nivel estatal (Alonso Álvarez, 2015; Bustelo, 2016; Lombardo, 2002; McBride Stetson y Mazur, 1995, McBride y Mazur, 2010; Valiente, 1994). Originalmente, se asociaba únicamente al papel de las “femócratas”, es decir las mujeres feministas que trabajaban dentro del Estado para promover la igualdad entre mujeres y hombres (Alonso Álvarez, 2015, p. 52). Posteriormente, el análisis comenzó a enfocarse en la institucionalización de los intereses feministas a través del establecimiento, por ley, de estructuras de gobierno, que tienen como principal objetivo el mejoramiento de la condición social de las mujeres (McBride y Mazur, 1995).

Dorothy McBride Stetson y Amy Mazur (1995), dando mayor profundidad al análisis sobre Feminismo Institucional enfocaron su investigación en dos criterios, el primero en la influencia política de los organismos de igualdad para promover objetivos feministas en las políticas; y el segundo, en la relación entre estos organismos de igualdad y el movimiento feminista, en específico, en la capacidad del gobierno para desarrollar oportunidades de acceso directo o indirecto a grupos, intereses y actividades feministas en las políticas, todo ello tomando en cuenta para su estudio el contexto social, político e histórico que influyó en la conformación de estructuras de políticas de igualdad.

En el caso de España, existen análisis hechos a nivel central, autonómico y en menor medida a nivel local. De acuerdo con María Bustelo (2004, p. 21), a partir de la década de los años ochenta “se implantan y desarrollan diferentes instituciones públicas con el fin de promocionar la situación de la mujer y promover la igualdad entre los sexos”, lo que provocó el interés de las académicas por examinar la contribución de estas instituciones al desarrollo de políticas feministas. Posteriormente, gracias al estudio de la ampliación de competencias municipales en materia de políticas de género, a partir de los años noventa, algunas investigadoras comenzaron a interesarse también en el ámbito local de las políticas de género, que apenas se habían estudiado anteriormente en España (Lombardo 2002, p. 2).

A finales de 1999, Celia Valiente realiza uno de los primeros estudios sobre feminismo municipal en la Comunidad Autónoma de Madrid, en el que habla sobre la necesidad de continuar investigando al respecto con el objetivo de ampliar las reflexiones teóricas a partir del estudio de casos, pero, sobre todo, considerando la proximidad entre el gobierno, la sociedad y la participación de las asociaciones de mujeres en el proceso de políticas públicas (Valiente, 1999). Y es que, a nivel local, debido a su cercanía con la población, el gobierno representa un espacio relevante y estratégico para la promoción del empoderamiento de las mujeres y el avance de la igualdad entre los géneros (Massolo, 2007). En este sentido, entre sus principales desafíos, además de gestionar su proximidad con la población para potenciar y valorar la participación de los distintos grupos sociales, se encuentra promover la igualdad de género de manera eficaz a partir de sus políticas públicas (Alonso, 2019; Espinosa Torres, 2003; García Giráldez, 2004; Gelambí Torrell, 2015; Lombardo, 2002; Paleo Mosquera, 2015).

Asimismo, Celia Valiente (1999), durante su investigación, encontró que algunas Concejalías de igualdad de la Comunidad Autónoma de Madrid que contaron con la participación de asociaciones de mujeres, intentaron y consiguieron promover mejores estrategias para la igualdad de género. De igual forma, la literatura sobre feminismo de Estado a nivel central (Bustelo y Lombardo, 2009; Lombardo, 2004; Mazur y McBride, 2012; McBride y Mazur, 2010) ha encontrado que para promover el éxito de las políticas de igualdad y aumentar la efectividad de las instituciones de igualdad, se requiere de una participación y relación activa entre un movimiento feminista fuerte, las personas implicadas en la elaboración de políticas y las/os expertas/os en género. Por su parte, Alison Woodward (2015), explica a partir de la metáfora del triángulo de terciopelo, que la participación de actoras/es, así como los lazos que se forman entre las distintas redes de igualdad de género presentes en las políticas de igualdad (las femócratas, el movimiento feminista, y las académicas o expertas en políticas de género), son una pieza importante en el proceso de incorporación de la perspectiva de género en la Unión Europea. Esta autora pone el foco en las y los actores que pueden influir en la construcción de políticas feministas, lo que nos indica que no solo se requiere de la participación del movimiento feminista, sino también de feministas

que trabajen dentro del Estado, así como de expertas en igualdad. De esta manera, y dada su poca incidencia de investigación a nivel local, merece especial atención analizar la forma en la que los gobiernos municipales gestionan su proximidad con la sociedad civil y promueven la participación de mujeres y feministas en sus políticas.

Por otro lado, también es necesario examinar cómo se entiende y se da solución al problema de la desigualdad de género en las actuaciones de gobierno, puesto que los análisis discursivos de políticas de igualdad en los niveles europeo y central (Bustelo y Lombardo, 2009), han encontrado, en el propio diseño, elementos contradictorios que difícilmente permiten superar las desigualdades predominantemente patriarcales, debido a sesgos de género que limitan el alcance de objetivos feministas en las políticas. Asimismo, Alejandra Massolo (2007), quien se ha dedicado a realizar estudios con perspectiva de género a las políticas municipales de Latinoamérica, coincide con los análisis hechos en Europa y afirma que persisten políticas públicas relacionadas más con la asistencia social de las mujeres, que con su empoderamiento, ya que refuerzan la concepción tradicional de los roles asignados a las mujeres como madres, esposas y amas de casa. Por esta razón, resulta clave llevar a cabo un análisis discursivo de los planes municipales de igualdad, siendo estos los principales instrumentos de políticas de género, para examinar qué tan feministas son sus objetivos y medidas, especialmente si se toma en cuenta que nunca se ha llevado a cabo este estudio en el Ayuntamiento de Madrid.

Por lo tanto, esta investigación doctoral se realiza poniendo especial énfasis en la importancia del gobierno local para la consecución de políticas de igualdad y con la necesidad de continuar ampliando el conocimiento referente al Feminismo Institucional³ en este nivel. De esta forma, la elección del estudio de caso del Feminismo Institucional en este Ayuntamiento se debe, a varias razones. En primer lugar, al hecho de que existan pocos estudios relacionados con la perspectiva de género en las políticas públicas y el feminismo municipal concretamente de este ayuntamiento; en segundo lugar, se trata del

³ "Término que recoge mejor el aspecto de multiplicidad de niveles en los que actúan las agencias de igualdad" (Reverter Bañón 2011, 224)

Ayuntamiento de mayor población en España, de gran complejidad por sus dimensiones y estructura, y por su condición de capitalidad. En tercer lugar, es un territorio con una significativa trayectoria del movimiento de mujeres y feministas que contrasta en el nivel político, como se han mencionado antes, con una sucesión de gobiernos conservadores continuados durante 26 años – después de una primera década democrática socialista a manos de Tierno Galván y su sucesor a su muerte en 1986, Juan Barranco-, solo interrumpida por la llegada en 2015 del gobierno de Ahora Madrid de Manuela Carmena.

Sin embargo, y sabiendo que uno de los principales retos de las administraciones locales es promover y valorar la participación de las mujeres y feministas en el proceso de las políticas, los estudios realizados muestran que España se ha caracterizado por tener una historia de reconstrucción democrática después de una dictadura represiva de cuarenta años, que da lugar a una cultura política poco tendente a la participación (Bustelo y Ortals, 2007). Es por ello que, en materia de género, al igual que ha ocurrido en muchos otros sectores, las políticas, en los niveles central y autonómico, han estado tradicionalmente más orientadas hacia los poderes públicos que hacia los movimientos de mujeres (Bustelo, 2016). El caso que nos ocupa ha estado por lo tanto representado en mayor medida por gobiernos conservadores (de 1989 al 2015) y, en general, este tipo de gobiernos, se caracterizan por una menor atención a las políticas sociales, y en especial, a los problemas relacionados con la desigualdad de género (Bustelo, 2016).

No obstante, el Ayuntamiento de Madrid se destaca debido a que es durante la gestión de un partido conservador cuando se crea el primer organismo de igualdad en 1999, gracias a la presión del movimiento feminista de la ciudad y de los partidos de izquierda que formaban parte de la oposición del gobierno municipal, así como a la inminente falta de desarrollo de políticas de igualdad, en comparación con otros gobiernos locales del Estado español, y también de la propia Comunidad Autónoma de Madrid que, imitando a otros gobiernos multinivel, comenzaron a impulsar esta dimensión institucional a principios de la década de los 90 (Valiente, 1999). De esta manera, resulta interesante analizar los cambios que ha sufrido el organismo municipal de igualdad de Madrid en las

últimas dos décadas, en especial durante el mandato del 2015 al 2019 que se caracteriza por experimentar un cambio de gobierno representado por la izquierda con Ahora Madrid, el cual contemplaba en su Programa la creación de un Área de Gobierno específica en políticas de género. Asimismo, este mandato se diferenció por contar con un modelo de gestión distinto al de los gobiernos municipales anteriores, aumentando el gasto social un 26%, con consultas ciudadanas y presupuestos participativos (Caballero, 2017). Para Alejandra Massolo (2004), uno de los factores que facilitan la incorporación e implementación de políticas de igualdad es contar con “coyunturas electorales y procesos de cambios políticos que ofrecen proyectos democráticos y alternativos de gobierno local” (p.39). Por lo tanto, es interesante examinar si realmente ha sido una oportunidad para las políticas de igualdad y la participación del movimiento feminista de la ciudad de Madrid, un punto que también merece especial atención dentro de la investigación que aquí se presenta, especialmente si consideramos que un factor clave al referirnos al Feminismo Institucional, es, precisamente, contar con un organismo de igualdad que promueva políticas con objetivos feministas, además de una amplia participación del movimiento asociativo de mujeres y feministas.

II. Objeto

El objeto de estudio de esta tesis doctoral es el Feminismo Institucional, concretamente en el Ayuntamiento de Madrid entre 1999 y 2019. Hablar de Feminismo Institucional es hacer referencia a la existencia de una estructura de gobierno que tiene el objetivo de defender las demandas de las mujeres dentro del Estado y su capacidad para promover los intereses de los movimientos de mujeres y feministas en el proceso de políticas. Se parte, por lo tanto, de los dos criterios de análisis de Dorothy McBride Stetson y Amy Mazur (1995), sobre la capacidad del Estado para incidir con políticas feministas y, en segundo lugar, las oportunidades que desarrollan las estructuras de políticas de igualdad para dar acceso al movimiento de mujeres. Para identificar qué tan feministas han sido históricamente los discursos de las políticas del Ayuntamiento y, por consiguiente, qué tanto se ha podido influir con políticas feministas, en esta investigación se incluye el análisis de marcos interpretativos de los planes de igualdad. Además, se añade el análisis del *triángulo de terciopelo* para examinar el papel y acceso que tienen los distintos actores feministas para influir en el proceso de las políticas. De esta forma, no solo se toma en cuenta la influencia del movimiento feminista en el diseño de las políticas, sino también la presencia de otras/os actoras/es feministas del triángulo que han logrado que entren en agenda y se mantengan objetivos feministas en el Ayuntamiento de Madrid.

Tanto para el estudio del Feminismo Institucional como para el análisis de marcos interpretativos es importante tomar en cuenta el contexto político, social e histórico que influyó en la conformación de estructuras de igualdad y en el diseño de políticas de igualdad, por lo tanto, las unidades de observación serán: los organismos y planes de igualdad que se han desarrollado en el Ayuntamiento de Madrid de 1999 a 2019. Los organismos de igualdad son cualquier estructura establecida por el gobierno con el objetivo principal de promover políticas de igualdad de género. Mientras que los planes de igualdad se entienden como los principales instrumentos de políticas de igualdad que se componen por un conjunto de objetivos y medidas aprobadas por un periodo determinado para abordar los problemas de desigualdad de género y que involucra a distintos sectores y Áreas de Gobierno (Bustelo, 2004). Por consiguiente, la presente

INTRODUCCIÓN

investigación no se limita a estudiar qué factores están presentes en la conformación del Feminismo Institucional y qué tanto se le ha brindado el acceso al movimiento feminista, sino que se centra y le da especial importancia a las actoras/es involucradas/os en la conformación de las estructuras y las políticas de igualdad, así como al análisis de marcos que contribuye a identificar qué tan feministas han sido los discursos plasmados en los distintos planes elaborados por cada mandato de gobierno del Ayuntamiento de Madrid.

III. Marco Teórico

El enfoque epistemológico de esta investigación parte del feminismo y los estudios de género, debido a que logran reconstruir la perspectiva con la que ha sido interpretada la realidad ayudando a “identificar en qué condiciones, dentro de las relaciones naturales y /o sociales, se necesita investigación y qué es lo que puede ser útil (para las mujeres) que se interroga de esas situaciones” (Harding 1998, p. 33). Goldsmith (1998), por su parte, afirma que los estudios de género y de la mujer “han hecho un aporte muy importante a la epistemología al convertir a la mujer en sujeto y objeto del conocimiento” (pp. 53-54). En relación con la ciencia política, María Bustelo (2001), explica que los estudios de género han contribuido al cuestionamiento del papel del Estado y el movimiento de mujeres y feministas en la lucha contra la desigualdad de género. Por lo tanto, el feminismo, logra incorporar a la agenda política un análisis y replanteamiento del papel tradicional de las mujeres y sus necesidades en la formulación e implementación de políticas públicas (Roldán García y Leyra Fatou 2014, p. 138), con lo cual, la epistemología feminista permitirá que en esta tesis se cuestione el papel que tiene el gobierno municipal de Madrid para transformar o perpetuar las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres a través de sus políticas y el fomento de la participación de las mujeres y feministas en el desarrollo dichas políticas. De esta manera, los estudios feministas y de género han aportado a las ciencias políticas, fundamentalmente a finales del siglo XX, el análisis de las actuaciones públicas de gobierno relacionadas con la consecución de la igualdad de género, es decir, los estudios de las políticas de igualdad y del llamado Feminismo Institucional o Feminismo de Estado (Bustelo, 2001).

El Feminismo Institucional es uno de los elementos teóricos fundamentales de la presente tesis. María Bustelo (2016 p. 30), explica que, para abordar el tema del Feminismo Institucional, se debe tener en cuenta cuatro elementos: el primero son las estructuras gubernamentales de igualdad u organismos de igualdad; el segundo, las relaciones entre estas estructuras y el movimiento feminista y de mujeres; en tercer lugar, los discursos políticos de las políticas de igualdad de género; así como los instrumentos políticos utilizados. McBride Stetson y Mazur

(1995), por su parte, analizan dos características importantes para hablar de feminismo de Estado, la primera es que las estructuras estatales, asignadas para mejorar la condición de las mujeres, contribuya con el desarrollo de políticas feministas, y la segunda, que exista un acceso de las activistas del movimiento de mujeres en el proceso político. Por lo tanto, los elementos principales que dan sustento al análisis del Feminismo Institucional en esta tesis son: el establecimiento de una estructura que se encargue de llevar a cabo políticas que persigan objetivos feministas y la participación y alianza entre esta estructura y el movimiento feminista, ya que es en las políticas donde se discutirán los problemas que deben ser atendidos para promover la igualdad.

Debido a la necesidad de continuar ampliando el conocimiento relacionado en materia de género y políticas públicas y poniendo énfasis en la consolidación de la dimensión institucional, los instrumentos políticos y la participación del movimiento feminista en estos procesos (Bustelo, 2004; 2016, McBride Stetson y Mazur, 1995; Outshoorn y Kantola, 2007; Reverter Bañón, 2011; Valiente, 1994) especialmente a nivel local (Alonso, 2019; Gelambí Torrell, 2015; Lombardo, 2002; Paleo Mosquera, 2015; Roldán García, 2004; Valiente Fernández, 1999); esta tesis se enfoca en el estudio del feminismo municipal de Madrid, ya que, como un estudio de caso permite aportar y contrastar elementos que contribuyen a su consolidación para mejorar el análisis y desarrollo de políticas públicas de igualdad, tomando en cuenta la importancia del gobierno local que tiene mayor oportunidad de establecer alianzas entre los actores involucrados en las políticas de igualdad y otras/es actoras/es feministas debido a su cercanía con la sociedad civil en general y con los problemas derivados de las distintas formas de desigualdad en particular.

El análisis de las políticas públicas de igualdad es también un componente teórico que nutre esta tesis. Estas se definen como los cursos de acción que abordan la solución específica de los problemas de la desigualdad entre mujeres y hombres a través de acciones específicas y de la incorporación de la perspectiva de género. Una de las consideraciones que pueden asegurar su éxito es que cuenten con la participación de las mujeres y de los movimientos feministas, debido a que es donde fluye la información que ayuda a determinar

democráticamente la prioridad para atender y abordar los problemas relacionados con la desigualdad (Guzmán, 2002). La perspectiva de género se introdujo en las políticas públicas debido a que el Estado fue retado por el movimiento feminista, especialmente de la segunda ola, no solo para tomar en cuenta las necesidades de las mujeres, sino también para fomentar su participación y sus derechos en su actuación política; como resultado, la manera de llevar a cabo las actuaciones de gobierno tuvo que tomar un rumbo distinto al que tradicionalmente se venía desarrollando.

Como hemos visto, la participación de las mujeres y el movimiento feminista son un elemento importante para que los organismos de igualdad logren diseñar y poner en marcha políticas con perspectiva de género. Por esta razón, otro concepto que da sustento teórico a esta tesis es la metáfora del “triángulo de terciopelo” que Alison Woodward (2015) utiliza para referirse a la existencia de alianzas y redes de personas que respaldan el intercambio de ideas para la consecución de objetivos feministas en las políticas públicas. Estas alianzas, vinculan el Estado con el conocimiento experto y con la acción feminista, por lo tanto, las/os actoras/es principales para hacer políticas de igualdad son las burócratas feministas, las voces organizadas del movimiento feminista y las académicas o expertas en los estudios de género. Dentro de este marco, el triángulo de terciopelo será una referencia importante para el análisis del papel que tienen las y los actoras/es involucradas/os en el desarrollo del Feminismo Institucional, es decir, “una categoría importante para el análisis y un factor explicativo del éxito o fracaso de las políticas de igualdad” (Bustelo y Lombardo 2016, p. 437).

Por último, es crucial para esta tesis el análisis discursivo de cómo se entiende y aborda el problema de la desigualdad de género, ya que, se parte de la idea de que las políticas de igualdad de género son construcciones discursivas que pueden contribuir a la transformación de las relaciones de dominación, exclusión y desigualdad, pero también pueden tener un efecto contrario y mantener o perpetuar estas relaciones (Castro García, 2017; Forero Portela y Hurtado Pardo, 2013). De acuerdo con la literatura feminista sobre políticas discursivas (Bacchi, 1999; Bustelo y Lombardo, 2016; Verloo y Lombardo, 2007), esto se

debe a que la forma en la que se interpreta y da solución a los problemas sociales está sesgada de alguna forma por los valores y discursos sociales predominantes, lo cual nos lleva a interpretaciones que llegan a excluir elementos que pueden ser importantes. De esta forma, las estudiosas en el análisis discursivo de los textos de políticas de género han concluido que la igualdad de género es un concepto polisémico (Verloo y Lombardo, 2007), lo que puede, por ejemplo, relacionar este concepto con la igualdad laboral o con la ausencia de violencia contra las mujeres en otras políticas (Alonso y Lombardo, 2013).

El análisis de marcos interpretativos (*Critical Frame Analysis CFA*) se propone como una herramienta metodológica fundamental para esta tesis, pues permite analizar discursivamente la forma en la que se aborda el concepto de (des)igualdad de género en las políticas municipales. Esta metodología se construye sobre el análisis de marcos que se había realizado en la década de los ochenta en el estudio de los discursos relacionados con los movimientos sociales y la psicología social. Posteriormente, el análisis de marcos fue complementado con un enfoque feminista dando lugar al análisis de marcos interpretativos (CFA), en el marco del proyecto europeo MAGEEQ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*), el cual, realizó un análisis comparativo de los marcos interpretativos de las políticas públicas de igualdad de género entre la Unión Europea y seis países miembros (Bustelo y Lombardo, 2009), además de que diseñó una serie de preguntas guía que permiten identificar y codificar los marcos implícitos o explícitos presentes en las políticas. La contribución hecha a esta metodología potencia el análisis discursivo de las políticas públicas al identificar los prejuicios conceptuales existentes que permiten revelar inconsistencias y exclusiones inintencionadas provenientes de juicios sexistas, de ahí su importancia para el estudio que aquí se presenta.

IV. Preguntas, objetivos, e hipótesis

Preguntas

La pregunta general de esta tesis es ¿Qué tan fuerte es el Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid?, es decir: ¿qué factores y actores/as contribuyen a la conformación de un Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid para promover políticas municipales que persigan objetivos feministas?

Con relación a la pregunta general, las preguntas específicas son:

1. ¿Cuál ha sido el proceso de establecimiento y desarrollo histórico de la dimensión institucional del feminismo en el Ayuntamiento de Madrid?
 - a) ¿Cuáles fueron las circunstancias que llevaron a la creación de un organismo de igualdad?
 - b) ¿Qué cambios ha experimentado a lo largo del tiempo?
¿Cuáles son los principales factores o detonantes de esos cambios?
2. ¿Qué actores y alianzas están presentes en el desarrollo del Feminismo Institucional?
 - a) ¿Qué oportunidades se han desarrollado históricamente en el Ayuntamiento para dar acceso al movimiento de mujeres y feministas en las políticas?
 - b) ¿Qué actores tiene mayor incidencia en las políticas de igualdad de la ciudad de Madrid?
 - c) ¿Cómo funcionan las alianzas entre las y los actoras/es de las políticas de igualdad de Madrid?
3. ¿Qué tan feministas son los objetivos de las políticas del Ayuntamiento de Madrid?
 - a) Históricamente, ¿Cómo se ha interpretado y dado solución al problema de la desigualdad en las políticas del ayuntamiento?

Es decir, ¿cuáles son los marcos interpretativos de los planes de igualdad del Ayuntamiento de Madrid?

Objetivos

Objetivo general: Identificar los principales factores y actores/as que contribuyen a la conformación de un Feminismo Institucional a nivel local para llevar a cabo políticas públicas con objetivos feministas.

De acuerdo con este objetivo general, los objetivos específicos son:

1. Describir el proceso de establecimiento y desarrollo histórico de la dimensión institucional del feminismo en el Ayuntamiento de Madrid.
 - a) Identificar las circunstancias que influyeron en el establecimiento del primer organismo de igualdad municipal, así como los cambios que ha experimentado a lo largo del tiempo y los principales factores o detonantes de esos cambios
2. Identificar las/os actoras/es y las alianzas presentes en el desarrollo del Feminismo Institucional en Madrid
 - a) Identificar las oportunidades que se han desarrollado en el Ayuntamiento para dar acceso al movimiento de mujeres y feministas en las políticas
 - d) Identificar qué actores tienen mayor incidencia en las políticas de igualdad de la ciudad de Madrid
3. Realizar un análisis de marcos interpretativos de los planes de igualdad como principales instrumentos de políticas de igualdad de género del Ayuntamiento de Madrid, para conocer cómo se ha interpretado y abordado la igualdad de género a lo largo del tiempo, así como para identificar sus limitaciones y oportunidades en su papel promotor de la igualdad de género.

Hipótesis

Se plantea como hipótesis general que el Ayuntamiento de Madrid ha logrado conformar un Feminismo Institucional, ya que ha promovido la participación y alianza entre el movimiento feminista y el conocimiento experto en igualdad de género propiciando el desarrollo de políticas públicas con objetivos feministas

Las hipótesis específicas son:

1. De forma general, el desarrollo de la dimensión institucional del Ayuntamiento de Madrid se caracteriza, de manera desigual pero constante a lo largo de los diferentes gobiernos municipales, por el apoyo y participación del movimiento feminista
2. La presencia de un partido de izquierda en el gobierno municipal entre 2015 y 2019 facilitó el desarrollo de políticas feministas
3. La cercanía del Ayuntamiento de Madrid con la sociedad civil permite un mayor acceso participativo y alianzas entre los diferentes actores/as de cada punta del *triángulo de terciopelo*, contribuyendo a que las políticas públicas incluyan objetivos feministas
4. Las políticas de igualdad del Ayuntamiento de Madrid han promovido objetivos feministas incluso con el Partido Popular al frente del gobierno municipal gracias a la presencia de femócratas en el Ayuntamiento. Aun así, durante el gobierno de Ahora Madrid (2015-2019) las políticas de igualdad incluyeron marcos feministas más amplios e innovadores.

V. Metodología

El método utilizado es el estudio de caso, ya que como estrategia metodológica ayuda a comprender en profundidad el proceso por el cual tiene lugar un fenómeno como el Feminismo Institucional del gobierno local de Madrid. La temporalidad del estudio será longitudinal, debido a que el análisis se centra en un periodo de 20 años, de 1999 a 2019, tomando en cuenta varias etapas de recolección de datos relacionados con las políticas desarrolladas por los distintos organismos de igualdad que han tenido lugar a lo largo de este tiempo, los cuales son:

- Área de Gobierno de Promoción de la Igualdad y Empleo (1999-2003)
- Dirección General de Igualdad de Oportunidades (2003-2015)
- Dirección General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2015-2017)
- Área de Gobierno de Políticas de Igualdad de Género y Diversidad (2017-2019)

De acuerdo con los objetivos planteados, y tomando en cuenta que el alcance de las investigaciones realizadas a través del método de estudio de caso puede ser: exploratorias, descriptivas y explicativas (Martínez, 2006; Hernández, Fernández y Baptista, 2010), esta tesis será exploratoria debido a la falta de estudios preliminares relacionados con el caso específico del feminismo municipal en Madrid. Por otra parte, es descriptiva ya que pretende identificar y describir los distintos factores y actores que influyen en la conformación del Feminismo Institucional para llevar a cabo políticas de igualdad. Sin embargo, la descripción de cómo se fue conformando la dimensión institucional del feminismo en el gobierno de Madrid no define su relación con las causas, es por ello que también es una investigación de alcance explicativo puesto que permite que el estudio de caso explique las causas del fenómeno estudiado (Hernández, Fernández y Baptista, 2010).

Esta investigación divide su análisis empírico en dos secciones, en primer lugar, se enfoca en conocer el proceso y los cambios organizacionales que ha sufrido el Ayuntamiento de Madrid a partir de la institucionalización del feminismo, y al

mismo tiempo, se identifica el papel que han tenido las y los actores (principalmente feministas) en el Ayuntamiento de Madrid a través de la metáfora del *triángulo de terciopelo*. En segundo lugar, se analiza discursivamente la forma en la que se entiende y da solución al problema de la igualdad en las políticas municipales de igualdad. En este sentido, y en relación con el enfoque metodológico, las técnicas específicas de esta investigación son de carácter cualitativo, ya que permite un conocimiento profundo de la unidad de análisis (Alonso y Lombardo, 2013, p. 17). Es así como las herramientas metodológicas utilizadas fueron: la revisión y análisis documental (de planes y decretos municipales, acuerdos de la Junta Municipal y Pleno local, comunicados de prensa del ayuntamiento, y del Consejo de las Mujeres de Madrid, así como notas informativas de prensa y medios de comunicación); tres guiones de entrevista (semiestructurados) dirigidos a agentes de igualdad, responsables políticas y representantes del movimiento asociativo de mujeres y feministas; de lo cual resultó en un análisis de 20 entrevistas en profundidad de tipo semiestructurado realizadas a 18 actoras clave⁴; y el análisis de marcos interpretativos de cuatro documentos clave⁵.

La investigación de campo se realizó en dos momentos. En la fase inicial, se hizo un primer acercamiento con el único objetivo de conocer cómo fue creado el primer organismo de igualdad, llevándose a cabo tres entrevistas en profundidad realizadas a dos Agentes de Igualdad del Ayuntamiento de Madrid y a la presidenta ejecutiva del Consejo de las Mujeres de la ciudad, dichas entrevistas fueron llevadas a cabo en octubre de 2016 y en marzo de 2018, respectivamente. Posteriormente, se realizó investigación documental para contrastar, contextualizar y ampliar la información proporcionada, con la que se elaboró una línea del tiempo que permitió sistematizar la información e identificar los acontecimientos más relevantes. En la segunda fase de entrevistas en profundidad, se diseñaron de forma semiestructurada los tres cuestionarios anteriormente mencionados: el primero dirigido a Agentes de igualdad y personal

⁴ Véase Tabla V.1 Informantes clave del Área de Política de Políticas de Género y Diversidad en la página 2525 y Tabla V.2 Informantes clave del Movimiento asociativo de mujeres y feministas en la página 26

⁵ Véase Tabla 4.1 Planes de Igualdad y Organismos de Igualdad analizados en la página 266

técnico del Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad; el segundo, para las responsables políticas del mismo Área y el tercero, dirigido a mujeres y feministas en su mayoría militantes del movimiento asociativo de la ciudad de Madrid.

En esta segunda fase, a través de un muestreo no probabilístico en cadena, más conocido como “bola de nieve” o Muestreo Impulsado por el Encuentro (*Respondent Driven Sampling*)⁶, fueron entrevistadas un total de 17 personas de abril a junio de 2019. Si bien el nivel de confianza de una muestra probabilística es más alto que el de una muestra no probabilística, se consideró de utilidad para esta investigación el muestreo no probabilístico debido a que no todas las personas que trabajan en el área podrían aportar la información requerida respecto a la creación del primer organismo municipal de igualdad en Madrid y, sobre todo debido a la dificultad que implica la determinación previa de una muestra probabilística si se trata del movimiento asociativo. Por esta razón, se recurrió al método de bola de nieve, comenzando por contactar a dos Agentes de igualdad que posteriormente recomendaron a otras dos agentes y así sucesivamente, hasta lograr entrevistar a un total de 11 personas de la concejalía de Políticas de Género y Diversidad. De las cuales, cinco son Agentes de igualdad y cuatro (de esas cinco) forman parte de este organismo de igualdad desde hace 20 años. Las otras seis personas entrevistadas (véase tabla V.1) son: dos responsables políticas, una responsable técnica y tres responsables políticas-técnicas. En cuanto a la población entrevistada del movimiento asociativo, siete personas en total (ver Tabla V.2), se inició la muestra con la recomendación hecha por el propio personal del ayuntamiento, quienes identificaron algunos grupos que participaron en las políticas de igualdad, como el Consejo de las Mujeres de la ciudad de Madrid donde se entrevistó a una de sus miembros; de la agrupación de Ahora Feminismos se entrevistó a una persona, y de la Plataforma de Impacto de Género YA! a tres de sus integrantes, entrevistadas en la ciudad de Madrid, así como a dos feministas que participaron

⁶ Para mayor referencia sobre este tipo de muestreo léase Zoppolo, Guillermo; Coimbra, Ana; Goyeneche, Juan José. 2014. «Aplicación de la estrategia de Muestreo Respondent Driven Sampling en el estudio de Población trans en Uruguay.» Instituto de Estadística (IESTA) Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Universidad de la República.

en las Mesas de Igualdad de los Distritos. Las sugerencias por bola de nieve ayudaron a que la muestra creciera hasta llegar a un total de 18 mujeres entrevistadas entre los meses de julio a octubre de 2019. Cabe hacer mención que, dos de las informantes (una del Ayuntamiento y otra del movimiento asociativo) fueron entrevistadas en las dos fases de entrevistas, en la fase inicial de exploración (antes de que se creara el área de gobierno de Políticas de Género y Diversidad en 2017) y en la última fase del trabajo de campo (a finales del mandato 2015-2019), es decir que se llevaron a cabo un total de 20 entrevistas a 18 informantes.

El tiempo transcurrido entre ambas fases del trabajo de campo se debe a que una vez iniciada la primera etapa, se comienza a diseñar el Plan Estratégico para la Igualdad de Género de la Ciudad de Madrid (2018-2020), y posteriormente se crea en 2017 el Área de Política de Género y Diversidad, dos hitos importantes para esta investigación, de ahí que se considerara pertinente esperar a la puesta en marcha del Plan Estratégico de Igualdad y la culminación de la gestión del Área de Gobierno de igualdad.

Las preguntas de las entrevistas se enfocaron en primer lugar en el proceso de institucionalización del feminismo, así como en el trabajo de gestión de los distintos organismos de igualdad que ha tenido el Ayuntamiento. En segundo lugar, se puso especial énfasis en conocer cuáles han sido las voces presentes en la construcción de políticas con perspectiva de género y las alianzas que se han formado entre el Ayuntamiento y los movimientos de mujeres y feministas para promover estas políticas.

Tabla V.1 Informantes clave del Área de Política de Políticas de Género y Diversidad

Cargo	Número de entrevistadas
Agentes de igualdad del Ayuntamiento desde el 2000 (AI)	4
Agentes de igualdad (AI)	1
Responsable técnico (RT)	1
Responsables político-técnicas (RPT)	3
Responsables políticos (RP)	2
Total	11

Fuente: Elaboración propia

INTRODUCCIÓN

Tabla V.2 Informantes clave del Movimiento asociativo de mujeres y feministas

Movimiento asociativo de mujeres y feministas	Número de personas entrevistadas
Consejo de las Mujeres del Municipio de Madrid (MA)	1
Plataforma de Impacto de Género YA! (MA)	3
Ahora Feminismos (MA)	1
Mesas de Igualdad de los Foros Locales del Ayuntamiento de Madrid (MA)	2
Total	7

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, con el fin de mantener el anonimato de las informantes clave entrevistadas se asignaron cinco códigos diferentes para su identificación en la redacción del análisis de la información empírica presentada principalmente en el tercer capítulo de esta tesis. Como se muestra en la Tabla V.3, los códigos son: para las Agentes de Igualdad: AI; cuando se trata de Responsables Políticas: RP; Responsable Técnica: RT; para Responsable Política-Técnica: RPT y para las feministas del movimiento asociativo, incluyendo las feministas que participaron en las Mesas de Igualdad del Ayuntamiento se identifican con el código “MA”.

Tabla V.3. Códigos de las informantes clave

No. de Informante	Informantes clave	Código
1	Agente de Igualdad 1	AI-1
2	Agente de Igualdad 2	AI-2
3	Agente de Igualdad 3	AI-3
4	Agente de Igualdad 4	AI-4
5	Agente de Igualdad 5	AI-5
6	Responsables políticos 1	RP-1
7	Responsables políticos 2	RP-2
8	Responsables político-técnicas 1	RPT-1
9	Responsables político-técnicas 2	RPT-2
10	Responsables político-técnicas 3	RPT-3
11	Responsables técnicas 1	RT
12	Consejo de las Mujeres de Madrid	MA-1
13	Ahora Feminismos	MA-2
14	Plataforma de Impacto de Género YA!	MA-3
15	Plataforma de Impacto de Género YA!	MA-4
16	Plataforma de Impacto de Género YA!	MA-5
17	Mesa de Igualdad	MA-6
18	Mesa de Igualdad	MA-7

Fuente: Elaboración propia

- *Análisis de Planes de Igualdad del Ayuntamiento de Madrid*

Por otro lado, con el objetivo específico de responder a la segunda pregunta de investigación respecto a qué tan feministas son las políticas del ayuntamiento, se recurrió a la metodología de análisis de marcos interpretativos. Los documentos analizados en este estudio son todos los planes de igualdad elaborados por el Ayuntamiento de Madrid, los cuales son:

- I Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Municipio de Madrid de 2000 a 2004, de ahora en adelante I PIOMH (2000-2004).
- II Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de Madrid de 2006 a 2009- II PIOMH (2006-2009).
- Estrategia para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de Madrid de 2011 a 2015- EIOMH (2011-2015).
- Plan Estratégico para la Igualdad de Género de la Ciudad de Madrid de 2018 a 2020- PEIG (2018-2020).

Estos planes de igualdad son objeto de análisis debido a que se parte de la idea de que son instrumentos indispensables de las políticas de igualdad, al ser documentos operativos que establecen los objetivos, acciones y medidas aprobadas por el gobierno para que se lleven a cabo en un periodo determinado y que involucra a diferentes dependencias gubernamentales para la consecución de la igualdad de género (Bustelo, 2004). En este sentido, el foco de análisis son los marcos e inconsistencias presentes en estos documentos para conocer cómo se ha interpretado la desigualdad de género en los últimos 20 años en las políticas del Ayuntamiento de Madrid y cuánto de feministas son los objetivos que plantean.

Para llevar a cabo el análisis comparativo de los marcos interpretativos en los Planes de igualdad se han elegido los temas sobre transversalidad de la perspectiva de género, violencia de género y conciliación de la vida familiar y laboral.

La transversalidad de género es un tema de interés debido a su enfoque transformador respecto a la desigualdad estructural entre mujeres y hombres al intentar implementar la perspectiva de género en el centro de la agenda política (Bustelo, 2014). Por esta razón resulta atractivo conocer qué se entiende por este concepto en cada plan y cómo se aborda.

Los dos temas de contenido, sobre violencia de género y conciliación de la vida familiar y laboral, fueron elegidos debido a que son problemáticas que coinciden en los cuatro Planes, ya que son asuntos de especial relevancia y trascendencia en las vindicaciones feministas, además de que han ido evolucionando en su interpretación, lo que los hace conceptos interesantes de analizar en casos concretos, pues ayudan a identificar la manera en la que se interpreta la igualdad de género en las políticas. La selección de estos temas se apoya en el trabajo realizado por el Proyecto MAGEEQ, el cual considera que estos temas forman parte de las estructuras sobre las que se generan y mantienen la desigualdad de género, es decir, la organización de la intimidad, la organización de la ciudadanía y la división del trabajo (Bustelo y Lombardo, 2009).

Para Verloo y Lombardo (2007, pp. 28-29), la división del trabajo en función del género se encuentra entre el trabajo productivo y reproductivo. Se basa en una jerarquía entre mujeres y hombres, en la que se relaciona a los hombres con el sector productivo y remunerado, y a las mujeres con el trabajo reproductivo y no remunerado. En este orden jerárquico, las mujeres quedan subordinadas en cuanto al trabajo que realizan, obstaculizando su acceso a empleos mejor pagados en comparación con los hombres. Las mujeres, además de estar relacionadas con los trabajos peor pagados y subordinados, son responsabilizadas del trabajo de cuidado que también tiene poco valor social. Desafiar esta organización del trabajo depende del valor que se otorgue en las políticas al trabajo de cuidado, y del fomento de un reparto equitativo de las tareas reproductivas y el trabajo remunerado. Por otra parte, la organización de la intimidad parte de la idea de que existen normas y valores presentes en las políticas, especialmente, que tratan temas familiares, sobre violencia doméstica o referentes a la sexualidad en los cuales se hace una distinción entre mujeres y hombres. Se asume que son sexualmente distintos entre sí, asignando una

identidad masculina o femenina como una norma social en la que la sexualidad femenina es invisible o entendida como una derivación a la masculina que da como resultado una posición desigual entre hombres y mujeres en la vida privada. Mientras que la organización de la ciudadanía está relacionada con el disfrute de los derechos civiles y sociales de mujeres y hombres que responden a la jerarquía que asigna mayor valor ciudadano a los hombres que a las mujeres. De esta forma, la existencia de estas jerarquías en las políticas representa un sesgo de género que perpetúa importantes desigualdades estructurales que dificultan la representación de las mujeres en puestos de decisión política y laboral, al tiempo que impide su desarrollo social y económico.

Por esta razón, y para llevar a cabo el análisis de marcos interpretativos fueron utilizadas las preguntas guía del proyecto MAGEEQ, debido a que permiten identificar los diferentes marcos presentes en los planes de igualdad a partir de las dimensiones de género, voz, roles, mecanismos, localización y equilibrio. La aplicación de este cuestionario facilitó la determinación de códigos que dieron respuesta a las preguntas planteadas, identificando y dividiendo el texto en el diagnóstico y pronóstico que contiene cada plan. Posteriormente, se elaboró un resumen que describe los marcos presentes en los documentos estudiados, dando como resultado 12 súptextos de cada uno de los planes de igualdad y los dos temas de contenido seleccionados, además del tema de transversalidad de género que también formaba parte y coincide como elemento temático en los propios planes, además de que facilita el análisis comparativo de los cambios que han tenido a lo largo del tiempo.

VI. Plan de exposición

La estructura de esta tesis doctoral se divide en cuatro partes diferentes. La primera parte expone el marco teórico sobre el Feminismo Institucional y las políticas de igualdad que son la base de esta investigación. La segunda parte, presenta un análisis histórico de los veinte años del desarrollo del Feminismo Institucional del Ayuntamiento de Madrid. En la tercera sección se examinan los diferentes marcos interpretativos contenidos en los cuatro planes de igualdad elaborados durante estas dos décadas de Feminismo Institucional, con el objetivo principal de identificar que tan feministas han logrado ser las políticas de la ciudad de Madrid. Por último, en la cuarta parte de este estudio se exponen las principales conclusiones de la investigación.

La primera parte de la tesis, sobre el marco teórico, se encuentra dividida en dos capítulos. El primero, titulado “Feminismo Institucional, conceptos y debates”, como su nombre lo indica, hace un recorrido sobre las distintas posturas y conceptos relacionados con el Feminismo Institucional, pasando por una revisión de diversas teorías feministas sobre el Estado y su relación con el feminismo. Estas teorías forman una dicotomía sobre cómo trabajar con los objetivos feministas desde dentro o fuera del Estado. En la primera postura se entiende el Estado como un aliado para conseguir un cambio social hacia la igualdad y, en este sentido, la presente investigación se apoya de esta perspectiva. Por otro lado, este capítulo también expone la literatura sobre los análisis empíricos del el Feminismo Institucional y los elementos básicos que lo describen, así como los principales factores que, de acuerdo con los estudios hechos, pueden facilitar su desarrollo de manera eficaz en la defensa de políticas feministas. Por último, se presenta el concepto de triángulo de terciopelo como base teórica sobre el análisis de la presencia de actores feministas en el desarrollo de políticas feministas.

La segunda parte del marco teórico de la tesis trata los temas relacionados con las “Políticas Públicas de Igualdad” y se presenta en el segundo capítulo. En primer lugar, se definen las políticas de igualdad de género como un conjunto de decisiones por parte del Estado para promover la ciudadanía de las mujeres y

abordar los problemas de la desigualdad de género. En segundo lugar, el capítulo parte del principio de que existe una variedad de significados sobre la (des)igualdad de género, que ha derivado en diversos enfoques teóricos y debates feministas respecto a las estrategias para promover la igualdad de género en las políticas. Al describir los tres enfoques estratégicos de las políticas de igualdad (igualdad de oportunidades, acciones positivas y transversalidad o mainstreaming de género) se explica en primer lugar, que no son enfoques aislados o en competencia de cómo abordar mejor la igualdad de género, sino que son complementarios entre sí, y que van ampliando su potencial transformador. Por otro lado, también se expone que dichos tipos de políticas de igualdad se cruzan con los debates feministas sobre el enfoque interseccional, las voces presentes en las políticas de igualdad, y los asuntos que se consideran que requieren o no la intervención del Estado. Al final del capítulo se explica que los planes de igualdad son los principales instrumentos de política pública que exponen los principales objetivos y medidas propuestas para solucionar los problemas relacionados con la desigualdad de género.

La segunda parte de la tesis, expuesta a en el tercer capítulo, presenta el repaso histórico del Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid”, enfocando el análisis a partir del establecimiento del primer organismo municipal de políticas de igualdad en 1999, hasta la conclusión del gobierno de izquierda de Ahora Madrid. Por lo que se encuentra dividido principalmente en cuatro grandes apartados que describen las cuatro etapas del Feminismo Institucional madrileño. La primera etapa expone básicamente el proceso de establecimiento de la primera Concejalía de políticas de igualdad. En la segunda y tercera etapa, se describe el periodo en el cual la organización municipal es reestructurada y se resta fuerza a las políticas de igualdad al convertir la concejalía en una Dirección General dentro de un Área de Gobierno relacionada con familia y servicios sociales. Por último, la cuarta etapa describe el desarrollo de la dimensión institucional de la igualdad de género durante el mandato municipal de Ahora Madrid, cuando el organismo de igualdad vuelve a ser una Concejalía con presupuesto y recursos propios.

El análisis también incluye la revisión de las primeras pinceladas relacionadas con el desarrollo de políticas de igualdad a partir del primer gobierno democrático de la ciudad de Madrid en 1979. Este capítulo no solo está enfocado en la revisión de la dimensión institucional de las políticas de igualdad y por ende en los factores que facilitan la defensa de objetivos feministas en la acción municipal, sino que además se centra en identificar los voces y alianzas que están presentes en el proceso, así como las principales circunstancias y contextos que influyeron en el desarrollo del feminismo municipal madrileño.

Como era de esperarse, el enfoque conservador durante los gobiernos municipales del PP influyó en que el desarrollo de las políticas de igualdad fuera tímido y poco transformador, con un enfoque más hacia políticas específicas dirigidas a las mujeres. Sin embargo, gracias a las agentes de igualdad como femócratas, a las responsables políticas, el apoyo de personas de los partidos de izquierda que forman parte del Pleno municipal, en su papel de actores estratégicos, así como el trabajo del Consejo de las Mujeres, las políticas de igualdad municipales elaboradas durante esta etapa lograron atender parte de los objetivos feministas. En contraste con el mandato municipal de Ahora Madrid, que a pesar de que llega tarde el reforzamiento del enfoque feminista y transversal de las políticas, al crearse la concejalía a mitad de mandato, se brinda una mayor atención a los intereses feministas y de las mujeres de la ciudad de Madrid, pues se amplía el enfoque de las políticas, los servicios, recursos e instrumentos para trabajar en la asunción de la desigualdad de género. Sin embargo, al llegar con tanto retraso el cambio tan esperado de la política municipal de igualdad y de su estructura, los recursos humanos, económicos, de infraestructura y de tiempo no fueron suficientes para el desarrollo de los enfoques transversal de género e interseccional. Este análisis además permitió poner en valor, sobre todo, el papel de las agentes de igualdad en el desarrollo de políticas municipales de igualdad, representando un puente de comunicación entre su conocimiento, la ciudadanía que acude a los Distritos, el movimiento asociativo de mujeres y feministas de la ciudad, y el Ayuntamiento de Madrid. El análisis histórico del Feminismo Institucional madrileño también permitió identificar la importancia del perfil militante y feminista de las

responsables políticas que forman parte de la estructura de políticas de igualdad, debido a que esto facilitó la promoción de políticas municipales feministas.

El cuarto capítulo se titula “Política municipal de igualdad del Ayuntamiento de Madrid”, y representa la tercera parte de la tesis, en la cual se analizan los marcos interpretativos presentes en los cuatro planes de igualdad, vistos como los instrumentos de política municipal de igualdad de género. El capítulo se encuentra dividido en tres temas de análisis sobre transversalidad de género, violencia de género y conciliación de la vida familiar y laboral, pero también incluye una nota metodológica sobre qué es y cómo se utilizó el análisis de marcos interpretativos para identificar que tan feministas son los objetivos de las políticas municipales y cómo se ha ido interpretando y dando solución a la desigualdad de género en el Ayuntamiento de Madrid. En primer lugar, al analizar la forma en la que se representa la transversalidad de género en los cuatro planes, se pudo identificar que, con el paso del tiempo, los marcos de los planes cambiaron, y de promover políticas específicas dirigidas, pasaron a las mujeres a enfocarse en la integración de la perspectiva de género en la acción municipal. Con el análisis de marcos sobre el problema de la violencia de género, se puso de relieve que el enfoque del problema se fue ampliando en los planes, pero que en mayor medida el Ayuntamiento ha representado la violencia como un asunto de desigualdad en las relaciones de género y en menor medida como un tema de derechos humanos que afecta principalmente a las mujeres. De forma marginal, tanto el segundo como el último plan toman en cuenta a los hombres como parte del problema y, por lo tanto, asignan medidas, principalmente de sensibilización, hacia ellos. Por último, en cuanto al tema de conciliación de la vida familiar y laboral, los cuatro planes coinciden en identificar como problema la división sexual del trabajo, lo cual se traduce en una dificultad para conciliar la vida familiar y laboral. Sin embargo, la diferencia entre cada plan se encuentra en la atribución de qué grupo de personas se ve afectado y quiénes son responsables de hacerse cargo del problema. Lo cual, se traduce en representaciones que promueven un cambio de los roles tradicionales de género o que perpetúan la división sexual del trabajo. En los tres temas analizados, el plan que representa la política municipal de Ahora Madrid revela una ampliación en la forma de entender los problemas de desigualdad y, por lo tanto, presenta

soluciones a otros elementos del problema que no toman en cuenta el resto de los planes municipales.

Finalmente, el quinto capítulo muestra las conclusiones de la tesis. En esta última parte se concretan los resultados más relevantes los capítulos que componen este documento. Asimismo, esta sección incluye algunas sugerencias y futuras líneas de investigación relacionadas con el estudio del Feminismo Institucional, sobre todo en un ámbito municipal y sobre políticas públicas de igualdad de género.

CAPÍTULO 1. FEMINISMO INSTITUCIONAL CONCEPTOS Y DEBATES

INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta la primera parte del marco teórico de esta tesis. Su objetivo es hacer un recorrido por algunos conceptos y debates relacionados con el Feminismo Institucional. En el primer apartado se revisan diversos debates sobre la forma en la que el Estado sido conceptualizado por parte de algunas teorías feministas. Cada perspectiva feminista muestra una postura distinta sobre la relación entre el feminismo y el Estado, que construyen una dicotomía sobre la forma en la que el feminismo debe trabajar con el Estado, ya sea fuera o dentro de él. Esta tesis se apoya del enfoque feminista postestructural porque entiende el Estado como una entidad que ha sido construida y que, por tanto, puede ser transformada hacia una justicia social con perspectiva feminista.

En el segundo apartado de este capítulo, se muestra una revisión de la literatura sobre la teoría del Feminismo Institucional y algunos de sus componentes que se pueden percibir como básicos para el desarrollo de políticas que persigan objetivos feministas. Asimismo, se habla sobre algunas de las condiciones que, de acuerdo con los análisis empíricos sobre Feminismo Institucional, han sido las más favorables o han representado un desafío para el éxito en la atención de las demandas feministas por parte del Estado. Pasando por ejemplificar brevemente, a través del caso español, la experiencia desarrollada en cada una de las condiciones descritas en esta sección.

La última sección, presenta uno de los conceptos más importantes para apoyar el análisis de esta tesis que trata el tema de las alianzas entre actores/as que pueden llegar a ser importantes para posibilitar el desarrollo de políticas feministas desde el Estado. Es a través del concepto del triángulo de terciopelo, que se pone atención a la inclusión de las voces feministas para lograr modificar el Estado a través de la participación e inclusión de las demandas de las mujeres.

1.1. Debates feministas sobre el Estado

La base teórica sobre la que se sustenta esta investigación es el Feminismo Institucional, el cual es un término que cuenta con una multiplicidad de análisis y debates; de ahí que esta categoría precisa, en primer lugar, hacer un recorrido por las aportaciones que hasta el momento las feministas han realizado en torno al concepto de Estado.

Desde las diferentes perspectivas feministas, el Estado ha sido concebido de diferentes formas, ya sea como un aliado del movimiento o como una estructura de opresión patriarcal, a partir de este entendimiento la forma en la que las feministas se relacionan con el Estado se encuentra en dos puntos diferentes. En el primer extremo del debate está la idea de que el Estado puede ser un instrumento importante para superar las desigualdades estructurales y mejorar la situación de las mujeres y, en el otro lado, está el rechazo por parte de las feministas a participar dentro de las instituciones o que el Estado intervenga o sea intermediario de la transformación social que proponen. De tal forma, podemos encontrar posturas como la de MacKinnon (1995) quien argumentaba que el feminismo no tiene una teoría de Estado. Sin embargo, estudiosas del feminismo (Bustelo y Lombardo, 2016; Lovenduski, 2005; McBride Stetson y Mazur, 1995; Kantola, 2006) han identificado que existen diversas críticas sobre el Estado que contribuyen a la construcción de perspectivas acerca del quehacer institucional relacionado con el feminismo. Bustelo y Lombardo (2016, p. 431), explican que han surgido críticas del Estado de Bienestar, desde donde las feministas marxistas británicas (McIntosh, 1978; Wilson, 1977) perciben que las políticas de bienestar en realidad solo sustituyen la dependencia de las mujeres de sus maridos por una dependencia del Estado capitalista. Mientras que para las feministas escandinavas (Hernes, 1990; Borchost y Siim, 1987), algunas de estas políticas pueden llegar a ofrecer beneficios sociales que faciliten la independencia económica de las mujeres, pero también advierten que pueden llegar a ser contraproducentes para las mujeres y la igualdad al reforzar estereotipos de género, haciendo que las mujeres más que ciudadanas con plenos derechos lleguen a ser simples usuarias de los servicios que ofrecen las instituciones. Asimismo, existen otros estudios (Bustelo, Alfama y Espinosa,

2014; Threlfall, 1990) que apuntan como las crisis económicas y los recortes estatales afectan de manera adyacente derechos y servicios sociales que destruyen la base de las políticas del Estado de Bienestar, lo cual repercute sobre todo en las mujeres ya que incide en la economía del cuidado y en las relaciones de poder, intensificando la doble o triple jornada de trabajo de las mujeres, es decir, asignando a ellas el cuidado, y las tareas del trabajo doméstico no remunerado (Bustelo y Lombardo, 2016, p. 431 Castro García 2017, p. 61).

Hablar de las diversas teorías feministas puede ayudar a entender que existe una variedad de enfoques que se posicionan para explicar el problema de la desigualdad y para encontrar soluciones. Las múltiples manifestaciones del pensamiento feminista a lo largo de la historia, nos dibuja una evolución y un cambio de paradigmas, que ha traído consigo el análisis y aporte de nuevas categorías, realidades y formas de lucha. Si bien existe un conjunto de debates en torno a los temas que competen al feminismo, éstos comparten un objetivo, luchar por una transformación social que parta de la justicia donde todas las mujeres y todos los hombres tengan el mismo valor para ejercer sus derechos.

En este sentido, las diferentes posturas teóricas que ha tenido el feminismo acerca del Estado que se posicionan en dos lugares específicos de actuación. Por un lado, está la postura que defiende el trabajo del feminismo dentro del Estado y el otro, es el feminismo fuera de él, esta dicotomía, como la llama Johanna Kantola (2006), nos permite encontrar los criterios de interpretación respecto al quehacer del feminismo como movimiento político y su relación con el Estado. Las feministas que optan por involucrarse con el estado argumentan que es dentro de las instituciones desde donde se puede ayudar a impulsar un cambio de las estructuras de poder, mientras que las perspectivas feministas que se mantienen al margen de dichas instituciones sostienen que estar dentro representa un riesgo para su lucha, ya que puede ser cooptada por el Estado que además se define como patriarcal.

Para entender a detalle la manera en la que se construyen y dónde surgen ambas posturas, es necesario hacer un recorrido por los distintos debates de las teorías feministas del Estado que la misma Kantola (2006) explica y que es la

tipología más reciente y más completa que se ha descrito hasta ahora, dado que incluye al Feminismo Nórdico (Bustelo y Lombardo, 2016, p. 432).

1.1.1. Estado Neutral, teoría feminista liberal del Estado

El Feminismo liberal, que se ubica en la primera ola del feminismo (finales del siglo XIX y principios del XX), propone un cambio social a través del ejercicio de la ciudadanía de las mujeres. Es así que las feministas liberales demandan el aumento de la participación de las mujeres en la esfera pública y el desarrollo de estrategias políticas que reflejen sus necesidades y promuevan la igualdad de trato. En este sentido, la teoría feminista liberal demanda la existencia de instrumentos de política, tales como leyes o acciones que persigan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Kantola, 2006, p. 5). De hecho, la principal característica del feminismo liberal es la búsqueda de iniciativas relacionadas con la igualdad formal ante la ley, lo que significa que “lucha a favor de una legislación que reconozca a las mujeres iguales derechos que a los hombres” (Iribarne González, 2009, p. 349).

Kantola (2006), explica que bajo la perspectiva liberal feminista, el Estado se entiende como un reflejo de los diferentes grupos de interés que controlan sus instituciones, las cuales reconocen que se encuentran dominadas principalmente por los hombres y esto implica que las políticas promuevan objetivos masculinos, sin embargo, conciben que el Estado es un “árbitro neutral” entre dichos grupos de interés (p. 5), al que “sólo se le puede reprochar desigualdad entre los sexos si se ponen obstáculos legales específicos para la igualdad de las mujeres (como, por ejemplo, ausencia de sufragio femenino)” (Bustelo y Lombardo, 2016, p. 432).

No obstante, Kantola (2006), añade que lo más señalado por las feministas es que esta teoría tiene una limitada concepción del Estado que parte únicamente de sus instituciones y que no permite una visión más precisa de las causas estructurales de la desigualdad, ocasionando que las políticas no sean transformadoras, sino por el contrario, perpetúen el patriarcado, ya que no desafía ni cuestiona las normas que de él emanan, en palabras de la autora “la

legislación proporciona igualdad formal pero, al mismo tiempo, desvía la atención de las poderosas bases económicas, sociales y psicológicas para la desigualdad” (p. 5)⁷.

1.1.2. Estado Patriarcal, teoría feminista radical del Estado

A principios de los años setenta, gracias a los trabajos de feministas radicales como Kate Millett y Shulamith Firestone, por mencionar algunas, se aportaron al análisis categorías tales como patriarcado y género. Como se comentó en el capítulo anterior, el feminismo radical se caracteriza por la demanda de “lo personal es político”, que reivindica la necesidad de un despertar de la conciencia de la opresión masculina que subsiste y se ejerce mediante el poder del propio Estado, de manera que propone un campo de acción fuera de las instituciones y del Estado, aportando una nueva forma de hacer política a través de grupos de autoconciencia y autoayuda, en los que su principal discusión en torno a lo privado, ponen el acento en la libertad y el placer sexual de las mujeres (Varela, 2013). “Para las radicales, no se trata solo de generar el espacio público (igualdad en el trabajo, la educación o los derechos civiles y políticos) sino también es necesario transformar el espacio privado” (Varela, 2013, p. 105). Por lo tanto, para las radicales, la vía para conseguir la libertad femenina es en la esfera de la sociedad civil, trabajando de manera anti-jerárquica y ejerciendo así la unión entre mujeres (Kantola, 2007, p. 7).

Mackinnon (1995), explica desde una perspectiva feminista radical, que el Estado se concibe a partir de un punto de vista izquierdista, es decir como una herramienta de dominio y represión que perpetúa la opresión de las mujeres y las desigualdades de género mediante un ejercicio patriarcal del poder. Las radicales critican que el Estado y las leyes que de él emanan tengan una perspectiva masculina, ya que encuentran en éstas una neutralidad jurídica. La cual, no puede ser más que una neutralidad con perspectiva masculina. En palabras de la autora:

⁷ Las traducciones que se citan en esta tesis están realizadas por la autora.

El punto de vista masculino domina la sociedad civil bajo la forma de un estándar objetivo; ese punto de vista que, por ser dominante en el mundo, no parece funcionar en absoluto como mero punto de vista. (...) El Estado incorpora estos hechos del poder social y los utiliza, en y como derecho. (MacKinnon 1993, p. 155)

Lo anterior, significa que se naturaliza y legitima mediante las leyes que el Estado tiene una mirada neutral que supuestamente abarca a toda la humanidad sin distinción, sin embargo, para las feministas radicales, dicha mirada es en realidad masculina, ya que son principalmente hombres quienes diseñan dichas leyes. Es así que bajo esta teoría las leyes androcéntricas del Estado no hacen más que proteger el poder masculino, e imposibilitar su separación, motivo por el cual, nunca podrá dar poder a las mujeres. “El poder estatal, encarnado en la ley existe en toda la sociedad como poder masculino al mismo tiempo que el poder de los hombres sobre las mujeres en toda la sociedad se organiza como poder del Estado” (MacKinnon, 1995, p. 13).

Por lo tanto, las feministas radicales hacen énfasis en que el Estado al no poder separarse del poder masculino únicamente promueve y mantiene su condición de subordinación, en lugar de que coadyuve a la libertad de las mujeres, a través de políticas y leyes de igualdad de oportunidades como apoyan las feministas liberales. Para Kantola (2006) esta postura es criticable, ya que polariza las posturas del feminismo radical y el feminismo liberal respecto al análisis del Estado, en dos puntos, entre autonomía de las mujeres del Estado y sus políticas, para tratar sus reivindicaciones desde fuera del Estado o de integración de los derechos de las mujeres dentro del Estado.

Por otro lado, la segunda crítica que explica Kantola (2006, p. 7), se encuentra en que, desde la teoría feminista radical, que señala al patriarcado como la única causa de la opresión de las mujeres y que se reafirma desde el Estado, pone en evidencia la tendencia a esencializar la conceptualización del Estado como una estructura de explotación patriarcal, dejando de lado las múltiples causas por las que las mujeres pueden ser oprimidas. En definitiva y de acuerdo con lo expuesto por Kantola, la problemática que tiene esta teoría se encuentra en su sentido universalista y unicausal. Tal y como lo señaló el feminismo negro, existe una

tendencia a universalizar las causas de la opresión y a no distinguir las diferencias entre mujeres, esencializando sus experiencias como una sola, como si todas las mujeres fueran discriminadas de la misma forma. La crítica a la unicausalidad de la concepción que se tiene del Estado patriarcal, que apela a una objetividad únicamente masculina del ejercicio del poder, no facilita la inclusión de una perspectiva interseccional de las diferentes formas de opresión como la raza o la clase.

1.1.3. Estado Capitalista, teoría feminista marxista-socialista (dual) del Estado

Kantola (2006, p.8), expone que a diferencia de las feministas radicales que miran el Estado con una esencia patriarcal, las feministas marxistas describen un Estado con intereses esencialmente capitalistas. Por su parte, Drude Dahlerup (1987), profundiza explicando las diferencias del feminismo radical y el feminismo neo-marxista, para retomar sus posturas en la conformación del feminismo socialista, la autora apunta que , por un lado, el feminismo radical, busca “la base autónoma de la opresión de las mujeres, mientras que las feministas marxistas o socialistas, no analizan simplemente el ‘patriarcado’, sino la relación entre el patriarcado y el modo de producción” (p. 115-116), es así que la tesis del feminismo socialista “es que la opresión de las mujeres contribuye al resultado de la integración de un sistema de poder particular y capitalista” (p. 116). El feminismo socialista, por lo tanto, encuentra una dualidad de sistemas que oprimen a las mujeres y que el Estado reproduce, el patriarcado y el capitalismo, ya que, si bien la clase capitalista no domina el Estado, sí ejerce una hegemonía (Kantola, 2006, p. 8).

La Teoría de los Sistemas Duales señala que el patriarcado interactúa con el sistema de modo de producción, es decir el capitalismo, para producir la opresión de la mujer en la sociedad, a través de la reproducción de la fuerza laboral dentro de la familia (Kantola, 2006, p. 8). En consecuencia, esta corriente de pensamiento que surge en la segunda ola del feminismo (años 60 y 70), señala que los principales ámbitos en los que se producen la explotación de las mujeres son en el mercado laboral y en el hogar. De acuerdo con María Iribarne (2009,

p. 348), Flora Tristán añadiría además la explotación sexual de las mujeres como un factor más de opresión, razón por la cual, se le reivindica como precursora de esta teoría. Para Flora Tristán, de hecho, “no basta con transformar el estatus de la mujer como trabajadora, es necesario un cambio radical en el ámbito privado, por ser éste el principal espacio en que la sujeción se producía y reproducía socialmente” (Iribarne González, 2009, p. 352). La transformación que se busca en el feminismo socialista dual es terminar con la explotación de las mujeres y con la división sexual del trabajo, es decir, el reparto social de tareas en razón del sexo, tanto en la vida doméstica como en la laboral.

No obstante, Kantola, explica que la crítica a la teoría sobre el Estado Capitalista, se encuentra en la importancia que se le da al uso de categorías marxistas, que reduce las relaciones de género a las relaciones de clase, lo que significa que la lucha feminista, bajo esta perspectiva, se encuentra englobada en la lucha contra el capitalismo, y señala que “privilegiar las categorías marxistas significa que las feministas marxistas continúen sufriendo los problemas que enfrentan los marxistas: estructuralismo, determinismo y exclusivo énfasis en la economía” (p. 9). Como consecuencia y a pesar de que las feministas socialistas presentan análisis más matizados de los sistemas capitalista y patriarcal, al poner especial énfasis en la economía, los objetivos feministas se ven comprometidos y disueltos en el propio análisis, entorpeciendo la posibilidad de un cambio social más positivo (Bustelo y Lombardo, 2016, p. 433).

1.1.4. Estado *Women's Friendly*, teoría feminista nórdico del Estado

A partir de su propia experiencia en los países nórdicos, Kantola (2006) describe, cómo este feminismo nórdico defiende la idea de ampliar la concepción que se tiene del Estado en las teorías feministas descritas anteriormente. La autora, en línea con Helga María Hernes, que a finales de los ochenta detallaría el concepto de Estado Nórdico, define que esta teoría se centra en analizar, bajo su propio contexto, la acción del Estado de bienestar *Women's Friendly*. En la teoría del feminismo nórdico, el Estado se ve como un instrumento con la capacidad de promover un cambio social mediante el empoderamiento político y social de las mujeres, el cual se logra con el apoyo de la política social estatal y sobre todo a

través de las instituciones de igualdad de género (Kantola, 2006, p. 10). De hecho, enfatiza que la experiencia del feminismo nórdico no es la de un patriarcado penetrante dentro de las instituciones, y, por el contrario, el Estado al considerar a las mujeres como sujetos políticos, trabaja para facilitar su autonomía a través de la institucionalización de la perspectiva de género.

El enfoque feminista nórdico al centrar su análisis en los actores/as y su empoderamiento pone atención especial en que el Estado facilite la participación de las mujeres en el ámbito público, a través de su inserción en el mercado laboral, pues esta perspectiva “se basa en una norma del modelo de doble cabeza de familia en el que ambas partes, mujeres y hombres, son trabajadores asalariados” (Bustelo y Lombardo, 2016, p. 433).

Sin embargo, Dalerup (1987), desde una perspectiva menos optimista acerca del Estado de bienestar señala que:

“en el largo proceso de cambio, el Estado se ha hecho cargo de la manutención y de las mujeres que no se pueden mantener a sí mismas y como consecuencia ahora existen muchas mujeres que dependen económicamente del Estado en vez de un marido” (p. 146).

Por lo tanto, bajo su perspectiva, las políticas sociales de bienestar, en lugar de promover la completa autonomía de las mujeres, ha provocado una dependencia del Estado, que convierte a las mujeres en clientes, empleadas, consumidoras y ciudadanas en relación con el Estado, y a pesar de que reconoce que las mujeres han logrado ejercer un papel como autoridades sobre otras mujeres y hombres, señala que el desarrollo de dicho papel ha sido en una posición marginada que deja en desventaja a las mujeres (Dahlerup 1987, p. 148).

Para Kantola (2006, 11), los señalamientos de Dahlerup sobre el Estado de bienestar escandinavo, ayudan a poner atención en la importancia del contexto para el análisis del Estado feminista, ya que su experiencia con el caso Nórdico es distinta, y permite defender que el conocimiento es situado en tanto que “nuestra ubicación como teóricas se considera en relación con el objeto de investigación” (Kantola y Dahl, 2005, p. 50). Y añade que el señalamiento de

Dahlerup sobre los problemas estructurales de la relación de las mujeres con el Estado, no niega la capacidad de acción de las mujeres.

Las críticas que recibe el análisis del feminismo nórdico se deben, en primer lugar, a que cae en la trampa del universalismo, pues olvida la diversidad existente dentro de la categoría mujer. De manera que homogeniza sus intereses y visualiza únicamente a las mujeres blancas, heterosexuales y como madres-trabajadoras (Bustelo y Lombardo, 2016, p. 433). Por consiguiente, se cree que todas las mujeres serán liberadas de la misma forma a través del Estado (Kantola, 2006. p. 11).

Además, el análisis feminista nórdico al centrar su enfoque en que las políticas del Estado de bienestar son amigables con las mujeres y por lo tanto facilitan su empoderamiento, pone poca atención en los efectos contradictorios de dichas políticas “no solo en diferentes grupos de mujeres sino también en el mismo grupo de mujeres” (Kantola y Dahl, 2005, p. 53).

Finalmente, otro señalamiento de esta perspectiva feminista es que fija su análisis en el Estado nórdico, que si bien toma en cuenta la existencia de otros contextos y hace una comparación con los Estados patriarcales, olvida las diferencias entre los cinco países nórdicos y sus modelos sobre el género y la participación de las mujeres, por ejemplo, mientras que en Suecia existe un alto grado de institucionalización de la igualdad de género, en Dinamarca, por otro lado existe una institucionalización menos desarrollada (Kantola y Dahl, 2005, p. 53).

1.1.5. Estado diferenciado, teoría feminista postestructural

La teoría feminista postestructural, basa su análisis en las relaciones de poder y los discursos, vistos como reproductores de conocimientos históricos y socialmente contruidos. Dicho de otra forma, esta teoría explica que la opresión de las mujeres se basa en la construcción social e histórica de la interpretación de lo que significan ser hombre o mujer, que dan lugar a las relaciones de poder. De acuerdo con Kantola (2006), el feminismo postestructural, define el Estado

como un conjunto de diferentes instituciones, agencias y discursos. Este enfoque, argumenta que el Estado se ha vuelto patriarcal a través de una construcción histórica, que aun no finaliza. Para las posestructuralistas, el Estado, puede ser usado y cambiado a través de la lucha feminista. Por ello, para su análisis, ponen especial atención en sus prácticas y discursos, cuestionando, principalmente la unidad de sus respuestas, esto es, las estrategias que tiene el Estado para empoderar a las mujeres.

La teoría postestructural se caracteriza por estar enfocada en las nociones relacionadas con el poder, el sujeto, el conocimiento, el lenguaje y los discursos. La teoría feminista y la teoría postestructural coinciden al centrar su análisis en las implicaciones sociales que tiene el poder (Urrea Medina 2007, p. 13). Joan Scott (1992, p. 88), señala que a pesar de que la teoría postestructural no es la única que el feminismo requiere para el análisis, esta teoría, sin embargo, aporta elementos importantes que ayudan a examinar las relaciones de poder, la construcción de significados, y el cuestionamiento de las categorías unitarias y universales (como hombre y mujer), además de que ayuda a exponer y reformular conceptos que son tratados como absolutos (como la igualdad o la justicia).

La teoría postestructural se caracteriza por estar enfocada en las nociones relacionadas con el poder, el sujeto, el conocimiento, el lenguaje y los discursos. La teoría feminista y la teoría posestructural coinciden al centrar su análisis en las implicaciones sociales que tiene el poder (Urrea Medina 2007, p. 13). Joan Scott (1992, p. 88), señala que a pesar de que la teoría postestructural no es la única que el feminismo requiere para el análisis, aporta elementos importantes que ayudan a examinar las relaciones de poder, la construcción de significados, y el cuestionamiento de las categorías unitarias y universales (como hombre y mujer), además de que ayuda a exponer y reformular conceptos que son tratados como absolutos (como la igualdad o la justicia).

Scott (1992, p. 88), puntualiza que el feminismo para su análisis hace uso de cuatro términos de la teoría postestructural: lenguaje, discursos, diferencia y

deconstrucción. El primero, de acuerdo con la autora (p. 98), se entiende como un sistema que construye significados y da sentido a las prácticas culturales. Analizar el lenguaje, por lo tanto, ayuda entender cómo son concebidas y cómo funcionan las relaciones sociales

En cuanto al concepto de discurso, se explica como un sistema de significados o pensamientos histórica y contextualmente contruidos que forman parte y son reproducidos en las prácticas sociales y que implican disputa y poder. Dicho poder en el discurso puede aumentar o limitar la actuación de las personas (Rolandsen Agustín 2007, p. 895). Y es que, para Foucault, la producción del discurso se encuentra: “controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (Foucault 2018, p. 14).

Por lo tanto, la producción del discurso no solo se encuentra limitada por el poder, sino que, de manera inversa, el poder también puede ser útil al discurso, al convertirse en un saber que se instaura como verdad, a través de la cual se legitima la exclusión, el dominio y la punición del cuerpo social (Ceballos Garibay 2000, p. 29). Dicho de otra forma, el ejercicio del poder no solo crea el saber, sino que, además, el saber también se presenta como poder que se incrusta en la estructura, las organizaciones disciplinarias, las relaciones sociales y las instituciones (Scott 1992, p. 91), generando jerarquías sociales y políticas, privilegiando la exclusión, marginación y dominación de ciertos individuos (Ceballos Garibay 2000, p. 64).

El discurso, además, implica una disputa, ya que, en la construcción de la verdad, a través del poder-saber, es un proceso abierto en el que se discuten diferentes ideologías y luchas tanto sociales como políticas que genera un discurso (o una verdad) dominante que, a la vez, margina otros discursos e intereses contrarios (Rolandsen Agustín 2007, p. 896).

Para Scott (1992), la obra de Foucault contribuye a desvelar el alcance del poder de las ideologías y los discursos hegemónicos, además de que ofrece una forma

de pensar diferente “sobre la política de la construcción contextual de significados sociales y sobre principios organizadores para la acción política” (p. 91). La teoría de Foucault, por lo tanto, promueve la búsqueda de nuevas herramientas de análisis que ayuden a señalar y revertir discursos dominantes, y generar un discurso crítico que sirva como una herramienta de lucha y transformación.

En tercer lugar, el término diferencia, ayuda a tener en cuenta que ningún significado puede estar completamente explorado o definido, ya que, al estar construido, su análisis puede mostrar que contiene “material reprimido o negado y establecido en oposición explícita a otro término” (Scott 1992, p. 91). El término de diferencia, como nos dice Scott (1992), expone la existencia de estructuras jerárquicas implícitas que se presentan en forma de binarismos y “que en oposiciones se coluden en dicotomías” (Urra, 2007, p. 15) como, por ejemplo: unidad/diversidad, identidad/diferencia, universal/especificidad, mujer/hombre o masculino/femenino, y en estas opciones binarias, el primer término deriva su fuerza de la limitación del segundo. Dichas oposiciones ayudan a entender que los significados se construyen y por lo tanto su análisis “debe ‘deconstruir’ los procesos que enmarcan” (Scott, 1992, p. 92).

El término de deconstrucción tiene su base en la obra del filósofo francés Jacques Derrida, quien intenta explicar que el lenguaje cambia constantemente. Siguiendo a Scott (1992), deconstruir, necesita un análisis que invierta la diferencia de los términos, y revele la interdependencia de estos, que se encuentran contruidos y que, por lo tanto, no son naturalmente opuestos. En otras palabras, la deconstrucción, permite hacer una crítica de la manera en la que las “ideas que queremos usar son expresadas continuamente y exhibidas en patrones de significados que pueden socavar los objetivos que pretendemos lograr” (p. 93). Judith Butler (2001), define que deconstruir no es un sinónimo de negar o hacer a un lado, sino que implica cuestionar y sobre todo abrir un término “a una reutilización o re colocación que previamente no ha sido autorizada” (p. 32), lo cual se puede entender más fácilmente, a través de su definición del sujeto, definido como una “posibilidad permanente de un proceso de resignificación que es desviado y detenido mediante otros mecanismos de poder

que es la propia posibilidad del poder de ser reformulado” (p. 28). La desconstrucción representa entonces, analizar el significado y revertir su oposición, y demostrar que al ser construido y al mismo tiempo limitado por el poder, la inversión de los términos facilita la comprensión de la posibilidad de resignificar los conceptos.

En definitiva, la teoría feminista postestructural facilita el análisis de los significados, de las relaciones de poder y los discursos, que reproducen conocimientos históricos y socialmente construidos, además pone de manifiesto la existencia de múltiples interpretaciones de la realidad, al tiempo que cuestiona el supuesto universalismo y esencialismo de categorías y conceptos. Por lo tanto, esta teoría ayuda a la comprensión de la base que sostiene la opresión de las mujeres, que se encuentra sostenida en una construcción social e histórica de la interpretación de lo que significa ser hombre o mujer, y también revela como las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres se encuentran asignadas al binarismo de los significados de superior/inferior, pero, sobre todo, demuestra que dichos significados pueden ser cuestionados y transformados. Eugenia Urrea (2007, p. 14), subraya que la teoría feminista postestructural nos muestra que, al existir múltiples interpretaciones de la realidad, el desarrollo del conocimiento por parte de las mujeres también se encuentra en esta multiplicidad que puede contribuir a desafiar, resistir y cambiar el conocimiento masculino.

En consecuencia, desde el feminismo postestructural, se interpreta que el Estado, no tiene una esencia patriarcal, sino que se ha construido así a través de un proceso histórico que no ha finalizado, de tal forma que aun puede ser desafiado y modificado a través de la lucha feminista (Kantola 2006, p. 12-13). De acuerdo con Kantola (2006, p. 12), bajo esta perspectiva, el Estado es definido como un conjunto de diferentes instituciones, agencias y discursos; y para su análisis, se pone especial atención en sus prácticas y discursos, cuestionando, principalmente la unidad de sus respuestas, esto es, las estrategias que tiene el Estado para empoderar a las mujeres. La perspectiva postestructuralista más que centrarse en el impacto que tiene el Estado sobre el género y su relación entre ambos, se enfoca en la posibilidad de cambiar los

desequilibrios en las relaciones de poder a través del uso de los discursos del Estado (Kantola y Dahl, 2005, p. 54).

A diferencia del feminismo nórdico que separa las experiencias del Estado de bienestar amigable con las mujeres del concepto de Estado considerado esencialmente patriarcal por las teorías feministas liberal, radical, marxista y socialista, el enfoque feminista postestructural, además se centra en las diferencias dentro del Estado, pues al orientarse en sus prácticas y discursos políticos más que en sus instituciones, encuentra contradicciones y exclusiones en sus políticas (Kantola y Dahl, 2005, p. 52).

El feminismo posestructural, al hacer énfasis en analizar el concepto de género, desde una perspectiva distinta a la del feminismo de la igualdad o la diferencia, se basa en el enfoque de la diversidad. Este último, cuestiona la existencia de una identidad de género unificada, que no trata solo de distinguir la diversidad de género y la diferencia de las experiencias de las mujeres, sino que pone en evidencia la forma en que las identidades de género son moldeadas por la etnia, raza, clase, sexualidad, discapacidad y la edad (Kantola y Dahl, 2005, p. 51).

En consecuencia, los análisis se centran en la manera en la que los discursos sobre el Estado reproducen tanto efectos de género, raza, sexo y/o clase, como en las exclusiones y contradicciones que se basan en diferencias binarias como hombre/mujer u homosexual/heterosexual (Kantola y Dahl, 2005, p. 54). Sin embargo, como ya se ha dicho, el valor de este análisis feminista postestructural se encuentra en que al mismo tiempo, se enfoca en la forma de revertir estos efectos, al reconocer que tanto el Estado como sus políticas se reproducen y se (re)negocian constantemente (2005, p. 61). Es decir, se entiende que dentro del Estado existen diferentes niveles y sitios en los que se encuentran distintas luchas y contextos que constituyen una multiplicidad de discursos y, que pueden tener tanto efectos negativos como positivos en relación a los objetivos feministas y la igualdad. Pues al existir una multiplicidad de identidades, los resultados que son positivos para algunos casos pueden ser contradictorios para otros. Por lo tanto, de acuerdo con Kantola y Dahl (2005, p. 26), el Estado necesita ser conceptualizado en términos de sus efectos contradictorios.

La crítica hecha a esta teoría se presenta en el énfasis que se pone al análisis discursivo, desatendiendo de cierta forma el estudio de las instituciones y sus consecuencias. El hecho de que desde esta perspectiva el foco se ponga en cómo funciona y que valores refleja el proceso de toma de decisiones, se dejan de lado la importancia de los resultados del proceso, al tiempo que se descuida las relaciones e influencia de los poderes de gobierno multinivel (Kantola y Dahl, 2005, p. 55).

1.1.6. Dicotomía dentro y fuera del Estado

Con base en las teorías presentadas sobre el Estado la Tabla 1.1, ilustra cómo es que las teorías feministas del Estado se encuentran divididas a partir de su análisis sobre la actuación del movimiento feminista, ya sea dentro o fuera del Estado. Ambos discursos han impactado en la forma en la que las feministas luchan por un cambio social ya sea buscando oportunidades dentro o fuera de las instituciones (Kantola, 2006).

La postura del movimiento feminista que presiona el Estado desde fuera para que los temas que le interesan entren en agenda, están presentes en las teorías feministas radical y dual. Desde estos discursos feministas la idea de que el Estado promueva una agenda feminista les resulta complejo y muchas veces imposible, debido a la valoración del Estado como patriarcal. Para María Galindo (2013, p. 44), por ejemplo, la presencia de mujeres en el Estado representa una adhesión al patriarcado y al capitalismo y por lo tanto una fallida revolución feminista. Por su parte, Mackinnon (1995, p. 12) explica que el Estado al proteger el poder masculino, encarna y garantiza el control de los hombres sobre la mujer. Ambas posturas ejemplifican argumentos relacionados con la actuación del feminismo fuera del Estado. Sin embargo, desde el feminismo postestructural, aunque no niega que las instituciones son capaces de reproducir el poder patriarcal, también afirma que existe la posibilidad de cambiar esta forma de actuación, pues entiende que no se han terminado de explorar otras capacidades del poder del Estado, desde esta visión, por lo tanto lo importante no es definir la forma en la que opera el Estado y sus instituciones, sino averiguar cómo

construir y cómo configurar una forma distinta de relacionarnos con él (Kantola, 2006, 2). De hecho, para Butler (2017)

el mayor desafío radica en cómo hacer factible la reivindicación feminista de que esas instituciones son cruciales para el sostenimiento de la vida, al mismo tiempo que las propias feministas se oponen a modelos de paternalismo que reinstauran y neutralizan las relaciones de desigualdad (p. 144).

Tabla 1.1. Teorías feministas de Estado

FEMINISMO	ESTADO	ACTUACIÓN	POSTURA	CRÍTICA
Liberal	Neutral	Dentro	Se busca incluir la participación de las mujeres en el Estado y que existan políticas para mujeres. Plantea reformas desde el sistema, mediante una perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres como ciudadanos.	No toma en cuenta el impacto de las desigualdades entre mujeres y hombres en el ámbito privado
Radical	Patriarcal	Fuera	Ve el Estado como una institución patriarcal que disuelve la lucha feminista y que juega a favor de los privilegios masculinos.	Postura unicausal y esencialista
Marxista y Socialista	Capitalista	Fuera	El Estado es capitalista pero no patriarcal y la lucha feminista engloba la lucha contra el capitalismo. Socialista o Dual Encuentra que el Estado ejerce una dominación masculina y capitalista, por lo tanto, es un Estado que oprime a las mujeres.	Estructuralismo, determinismo énfasis en la economía
Nórdico	Women's Friendly	Dentro	Apoya las políticas sociales que buscan empoderar a las mujeres.	Las mujeres se vuelven dependientes públicas del Estado
Postestructural	Diferenciado	Dentro	Declara que el Estado no es monolítico, requiere de las instituciones y los discursos, los cuales son centros de relaciones de poder construidas donde un cambio es posible.	Demasiada atención a lo discursivo.

Fuente: Elaboración propia basada en “*Feminist Theorize the State*” Kantola (2006)

Por lo tanto, desde el feminismo postestructural, se argumenta que la intervención de mujeres feministas dentro del Estado puede contribuir a enfrentar dicho desafío mediante la inclusión de la perspectiva de género en leyes y políticas, y con ello cambiar sus discursos y actuaciones institucionales.

Sin embargo, además de la perspectiva del feminismo postestructural, es importante enfatizar que existen otros enfoques feministas que defienden al feminismo dentro del Estado, como el feminismo liberal y nórdico. Cada una de estas perspectivas descritas aporta objetivos significativos a la lucha feminista. Continúan siendo, tanto actuales como necesarias tanto la reivindicación de la ciudadanía como la participación de las mujeres en el ámbito público para contribuir a la eliminación de su sujeción en el ámbito privado. Por lo tanto, se considera que el movimiento feminista requiere de las instituciones para que sus demandas sean abordadas, y al mismo tiempo el Estado necesita del estudio y experiencia que las feministas tienen en relación a las desigualdades y cómo erradicarlas para lograr políticas más eficaces. Por esta razón, la presente tesis se apoya en la teoría del Estado diferenciado que ofrece el enfoque feminista postestructural, ya que descarta la idea del Estado como esencialmente patriarcal, y en su lugar lo concibe como una vía para revertir los efectos de la desigualdad y para lograr atender los diversos intereses de las mujeres, a través, entre otras cosas, de la participación de mujeres y feministas dentro del Estado que defiendan sus objetivos en las decisiones políticas. Y, sobre todo, porque la teoría sobre el feminismo dentro del Estado ayuda a examinar y mejorar la relación entre el Estado y la sociedad.

1.2. Feminismo Institucional

La relación que existe entre el Estado y los movimientos sociales requiere especial atención en el análisis de factores capaces de promover cambios institucionales y sociales. Uno de los avances más importantes del activismo del movimiento de mujeres y feministas ha sido promover la creación de organismos institucionales dentro de los gobiernos a cualquier nivel, que tienen el objetivo de promover acciones para mejorar las condiciones sociales de las mujeres. En palabras de Dorothy McBride y Amy Mazur (2010):

Una de las respuestas de los líderes políticos a los desafíos del activismo del movimiento de mujeres (...) ha sido establecer instituciones específicamente diseñadas para hacer frente a las demandas de los grupos de mujeres: agencias de políticas de mujeres, maquinarias u oficinas (p. 3).

Lo cual, se debe traducir como una oportunidad de acceso permanente a las decisiones políticas, no solo para los movimientos sociales de mujeres y feministas, sino, para las mujeres en el ejercicio de su ciudadanía. Al mismo tiempo esto convierte al gobierno en un actor clave para promover las demandas feministas en políticas públicas (McBride Stetson y Mazur, 1995).

A pesar de los debates feminista sobre la relación que debería haber entre el Estado y el movimiento, la huella que marcarían las feministas en las agendas políticas a partir de 1975, luego de la celebración de la I Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Naciones Unidas, realizada en México, sería relevante para promover la intervención de los organismos internacionales y estatales a favor de las mujeres. Como consecuencia, los países miembros de las Naciones Unidas comenzarían a asumir la responsabilidad de llevar a cabo una revisión y establecimiento de normativas y políticas con perspectiva de género y, sobre todo, a establecer organismos encargados de promover la igualdad de género (Bustelo, 2004, p.21).

El establecimiento de estos organismos de políticas de igualdad llamó la atención de las académicas para analizar su impacto y funcionamiento. De acuerdo con Celia Valiente (1999, p. 174), de la mayoría de las investigaciones realizadas en los noventa, el principal estudio comparativo sobre el proceso de creación de

organismos institucionales de igualdad del ámbito internacional, corresponde al estudio dirigido por McBride Stetson y Mazur en 1995, quienes identificaron algunas condiciones que pueden permitir el establecimiento de dichos organismos de igualdad, tales como el contexto político, la forma organizativa tanto de la institución como del movimiento de mujeres y la aceptación de la población sobre la intervención del Estado en los problemas sociales.

1.2.1. Aproximación a la literatura

Los términos de “Feminismo Institucional” (Lovenduski 2005; Reverter Bañón, 2011), “feminismo de Estado” (Bustelo, 2004; McBride Stetson y Mazur, 1995; Outshoorn y Kantola, 2007; Valiente, 1999), o “femocracias” (Threlfall 1990) han sido utilizados para referirse al establecimiento de estructuras institucionales que tienen entre sus objetivos formular y poner en práctica políticas de igualdad, pero los términos varían según los criterios relacionados con el hecho de que dichas políticas logren promover objetivos feministas. (Bustelo y Lombardo 2017, p. 436; Valiente 1999, p. 173). Es así que Joni Lovenduski (2005) define al Feminismo Institucional como la defensa de las demandas del movimiento de las mujeres dentro del Estado. Mientras que McBride y Mazur (2010) toman en cuenta más elementos para definir que el feminismo de Estado es “el grado en que las agencias de políticas de las mujeres forjan alianzas con los movimientos de mujeres y las ayudan a obtener acceso a ámbitos públicos y a alcanzar sus objetivos políticos” (p. 5). La mayoría de los estudios relacionados con este tema coinciden en enfocar el análisis principalmente en el establecimiento y funcionamiento de las agencias de políticas de las mujeres para identificar cuales son los principales elementos que influyen en la defensa de los intereses feministas por parte del Estado, sin embargo, de acuerdo con María Bustelo y Emanuela Lombardo (2017), a pesar de que la mayoría de los estudios coinciden en dichos elementos, algunos enfatizan más que en otros, por ejemplo en “las condiciones estructurales de los organismos (Rai, 2003), el contexto en el que se inscriben (Htun y Weldon 2010), o el tipo de alianzas que se dan entre los organismos y el movimiento feminista (Mazur 2002; McBride y Mazur 2010)” (p. 436).

Por lo tanto, el concepto de Feminismo Institucional hace referencia al estudio de la capacidad que pueden tener los gobiernos para defender intereses feministas en el proceso de decisiones políticas. Para poder hablar de feminismo de Estado, es necesario que las estructuras de igualdad contribuyan con políticas capaces de reducir las desigualdades basadas en el género, es decir, políticas feministas (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 2). De esta forma, es importante para el feminismo de Estado que los movimientos de mujeres logren influir en las políticas y que sus demandas estén incluidas en el proceso de decisión. Por esta razón, el análisis se centra también en qué tan feministas son los objetivos de las políticas del Estado (McBride y Mazur, 2010).

Los estudios sobre Feminismo Institucional o feminismo de Estado han ido cambiando de alguna manera el foco del análisis. En un inicio estos conceptos se relacionaban únicamente con las personas (sobre todo mujeres) que trabajaban en la administración pública ya sea con un puesto de poder político o aquellas que defendían políticas de género. De acuerdo con Dorothy McBride y Amy Mazur (1995, 2010), lo anterior se relacionó con el término de “femócratas”, el cual, fue acuñado en la década de 1990 en Australia (Eisenstein 1996; Sawyer 1990; Watson 1990) y en los Países Bajos (Outshoorn, 1994). Cabe destacar que la palabra “femócratas” fue utilizada de manera peyorativa para referirse “a las feministas que se habían dejado cooptar, ocupando puestos en los organismos de igualdad” (Bustelo 2004, p. 20), posteriormente esta connotación fue cambiando y en la actualidad se entiende como “las personas que trabajan en los organismos de igualdad, siendo un término que utilizan las propias ‘feministas de Estado’ para referirse a ellas mismas” (Bustelo, 2004, p. 21). Por otra parte, el término de “femocracias” (Threlfall, 1990), es utilizado para referirse a la creación de estructuras y organismos que se encargan específicamente de impulsar políticas públicas de igualdad (Bustelo 2004).

Posteriormente, la atención cambió hacia la institucionalización del feminismo en agencias políticas y las mujeres que forman parte de dichas agencias (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 10; Valiente, 1999, p. 174). Más adelante, diversas investigaciones sobre política feminista comparada (Mazur, 2009; McBride Stetson y Mazur, 1995; Outshoorn y Kantola, 2007) se enfocaron en la

representación de los intereses feministas en las políticas públicas y la relación entre los movimientos de mujeres y los organismos encargados de promover la igualdad de género. En otras palabras, estos estudios prestaron principal atención en la capacidad del Estado para contribuir al cumplimiento de una agenda feminista (Lovenduski, 2005, p. 4). El feminismo de Estado, por lo tanto, no se refiere únicamente a la idea de incluir mujeres en el gobierno, sino a fomentar la participación de actores/as de movimientos sociales de mujeres y feministas para facilitar la inclusión de sus demandas en las políticas públicas

En 1995, cuando Dorothy McBride Stetson y Amy Mazur dirigen la investigación sobre feminismo de Estado en diversos países occidentales, en su mayoría europeos (Francia, Australia, Dinamarca, Italia, Países Bajos, España, Estados Unidos, entre otros), se enfocaron especialmente en identificar las condiciones que ayudan a que el Estado promueva la influencia del movimiento de mujeres en las decisiones gubernamentales a través de sus estructuras estatales de políticas de igualdad, es decir, para poder considerar que realmente es feminismo de Estado. Como resultado, esta investigación derivaría en diversas publicaciones que analizan la conceptualización del feminismo de Estado, tomando en cuenta el contexto de los gobiernos democráticos estudiados.

Posteriormente, con la intención de examinar lo que había ocurrido a más de una década del estudio realizado por McBride Stetson y Mazur en 1995, Joyce Outshoorn y Johanna Kantola, en 2007, editan el libro *“Changing State Feminism”*, el cual, se centra en las consecuencias de la reconfiguración del Estado que se derivan de la implementación de la transversalidad de la perspectiva de género y la ampliación de las demandas derivadas de los enfoques hacia la diversidad y la interseccionalidad, además de que agregan al análisis la influencia de procesos externos de gobernanza, globalización y regionalización, en la reforma del Estado de bienestar (Lombardo y Verloo, 2010, p. 17).

Por su parte, Amy Mazur, en 2009, añade al análisis una aproximación a la medición de la influencia feminista durante todo el proceso de las políticas públicas, prestando especial atención a la representación descriptiva y

sustantiva del feminismo. El análisis de Mazur, por lo tanto, buscaba identificar algunos factores que se encontraran presentes en los casos con mayor éxito de representación en el feminismo de Estado.

1.2.2. Fundamentos teóricos del Feminismo Institucional

McBride y Mazur (2010, p. 6), ubican que el Feminismo Institucional parte de cuatro áreas del conocimiento de las ciencias sociales: el institucionalismo; los movimientos sociales; la democratización y representación; y los marcos políticos.

1.2.2.1. Institucionalismo.

La teoría clásica del institucionalismo se caracteriza por tener un enfoque formalista del estudio de las instituciones, las cuales se entienden como el efecto de una demanda objetiva que se limitan a satisfacer de forma neutra y sin ningún interés en particular. Posteriormente, en 1980, el enfoque se amplió hacia el impacto de las instituciones en la sociedad y las políticas, de tal forma que nace el nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo (Harguindéguy, 2015, p. 113). Se dice que es nuevo debido a que cuestionó la supuesta neutralidad de las instituciones y agregó al estudio los actores/as sociales e individuales (McBride y Mazur, 2010, p. 7). Según Teresa Incháusteguí (1999, p. 86), para el neoinstitucionalismo, las instituciones son el resultado de un acuerdo político del consenso social que se manifiesta en forma de reglas, normas, procedimientos, rutinas, estructuras, valores, intereses, identidades y creencias, escritas o no que determinan las claves de interpretación de los problemas que intentan abordar, fijando previamente lo que es deseable o indeseable como solución, es decir, establecen alternativas que consideran las más adecuadas en la toma de decisiones.

McBride y Mazur (2010, 6), rescatan tres aspectos del nuevo institucionalismo para el feminismo de Estado, el primero es la definición del Estado, del cual, como hemos visto, no existe un acuerdo, sino que depende de cada autor/a; el segundo aspecto, es que se enfoca en la capacidad de impacto que tienen las

políticas en la sociedad; y el tercer aspecto, es que el neoinstitucionalismo presta atención a la interacción entre los grupos de interés y las entidades políticas. Para las feministas, la institucionalización de la perspectiva de género hace visible, contable y evaluable un conjunto de variables relacionadas con los intereses de las mujeres que anteriormente eran excluidas de las instituciones y las políticas, lo que representa, al mismo tiempo, que el feminismo de Estado aporta al neoinstitucionalismo un nuevo paradigma de políticas públicas, y una reforma de la cultura institucional (Incháustegui 1999, p.87). Los estudios feministas de la ciencia política aportan al nuevo institucionalismo una perspectiva de género, que permite desarrollar una mirada crítica respecto a la dinámica institucional de inclusión y exclusión (Mackay, Kenny, y Chappell, 2010, p. 584).

Una variable enriquecedora del institucionalismo, por lo tanto, es el institucionalismo feminista, el cual cuestiona aun más la supuesta neutralidad de las instituciones, las cuales, al estar basadas en normas y valores formales e informales, de manera implícita o explícita reproducen sesgos que pueden estar privilegiando algunos intereses (regularmente de los hombres) mientras que excluyen otros (los de las mujeres). El institucionalismo feminista aporta un enfoque más amplio y ayuda a superar la ceguera de género de los estudios académicos relacionados con el tema, a tomar en cuenta las distintas voces, sobre todo, las de las mujeres, dentro de los procesos políticos como actores/as y para incluir en la agenda de investigación un cuestionamiento sobre la interacción entre los géneros, la operación y el efecto de las instituciones políticas (Mackay, Kenny, y Chappell, 2010, p. 575). El institucionalismo feminista, por lo tanto, ayuda por un lado a visibilizar que las instituciones reproducen estructuras de género, pero también se interesa en analizar los cambios que se pueden producir a esas estructuras y, enfocando el análisis, sobre todo en los contextos externos e internos que impulsan e influyen en dichos cambios (Mackay, Kenny y Chappell 2010, Waylen 2011)

1.2.2.2. Movimientos sociales

Margarita Bonamusa (1994) define los movimientos sociales como “grupos que no encuentran representación en los partidos políticos o grupos de intereses, y actúan al margen de la acción política formal siendo las acciones de protesta los mecanismos por los cuales interactúan con las autoridades” (p. 62). Los estudios de los movimientos sociales se enfocan en analizar la capacidad de influencia que tienen estos movimientos en las políticas públicas y para ello toman en cuenta tres factores (Bonamusa Miralles, 1994, p. 52; Harguindéguy 2015, p. 173). El primero factor, se relaciona con la capacidad organizacional del movimiento y se basa en la teoría de la movilización de los recursos. Los recursos pueden ser de liderazgo, organizaciones o membresías. La idea de base es que la capacidad operativa y de recursos con los que cuenta el movimiento influye en su éxito, y por eso se enfoca en estudiar las condiciones internas del movimiento. El segundo factor que se estudia son las oportunidades contextuales que permiten el éxito o fracaso del movimiento, se entiende por oportunidad a la apertura de los procesos políticos externos que permita el acceso del movimiento social, estos procesos pueden ser legislativos, de partidos o de las entidades estatales. Por último, la opinión pública o cultural, es el tercer factor que se toma en cuenta para la influencia de movimientos en las políticas.

Por otra parte, McBride y Mazur (2010), explican que la teoría de los movimientos sociales, aportan al feminismo de Estado, el estudio sobre los resultados y el éxito de los movimientos, el cual se determina de acuerdo con la medición de las respuestas del Estado al activismo de movimiento y que retoman de William Gamson (1975). De acuerdo con este autor, el éxito completo de los movimientos se presenta cuando hay una respuesta dual por parte del Estado, es decir una respuesta procesal y una sustantiva. La primera respuesta, permite que los y las actores/as del movimiento sean reconocidos como representantes en el proceso político. Y la respuesta sustantiva se presenta cuando las demandas de los movimientos son incluidas en las políticas. Esta respuesta dual, para que se considere exitosa no solo debe reflejarse en cambios en el contenido de las políticas y en el proceso, sino también en la cultura, contribuyendo así a un

impacto más duradero por parte del movimiento social (McBride y Mazur, 2010, p. 9).

Por otro lado, es necesario diferenciar que, en el caso de los movimientos de mujeres, como veremos más adelante en el apartado 1.2.4, la literatura feminista distingue que no todos los movimientos organizados de mujeres se consideran feministas, pues esto depende sobre todo del tipo de discurso y de sus reivindicaciones. En el caso de España, históricamente la relación entre el Estado y los movimientos sociales no ha logrado ser siempre significativa, sobre todo si se trata del movimiento de mujeres y feministas que se distingue porque ha sido especialmente débil (Valiente, 1995; Bustelo y Ortals, 2007), debido a sus condiciones internas, que se caracterizan por su pluralidad y fragmentación en grupos con diferentes discursos feministas, sin embargo, algunas oportunidades contextuales han sido relevantes para el éxito de su participación, en este caso, María Bustelo (2014, p. 40) identificó que cuando las acciones del gobierno han llegado a ser más conservadoras, las reacciones feministas han logrado articularse mejor e incluso han alcanzado a tener el apoyo de la opinión pública, sobre todo si se trata del tema de la violencia de género o que tiene más confluencia de opiniones.

Por otro lado, cabe señalar que en los municipios españoles existen dos tipos distintos de espacios participativos para las mujeres, que son los Consejos Participativos y los Consejos Locales de Mujeres. Los primeros se caracterizan por ser de carácter territorial o sectorial, es decir, que pueden encontrarse dentro de los Distritos o incluso dentro de los barrios y pueden estar enfocados en distintas áreas de intervención municipal, ya sea bienestar, educación, urbanismo o igualdad de género (Rodríguez García, 2012). Mientras que los Consejos Locales de Mujeres son organismos de carácter consultivos compuestos por distintos grupos asociativos organizados de mujeres o feministas, y son espacios de participación ciudadana orientada a las demandas del movimiento de mujeres a nivel municipal que contribuyen a la formación de alianzas que redundan en el desarrollo de políticas (Rodríguez García, 2012, p. 124). La conformación de estos organismos participativos es relativamente reciente, a pesar de que los primeros surgieron a inicios de los noventa, su

creación se popularizó luego de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. No obstante, de acuerdo con María Jesús Rodríguez (2012), la mayoría de los Consejos Locales de Mujeres son promovidos por el Ayuntamiento, en los que participan también representantes del gobierno local y se caracterizan por centrar su trabajo en:

la elaboración y seguimiento de Planes de Igualdad, el asesoramiento y/o evaluación de políticas municipales de género desde una perspectiva transversal, el fomento de la participación asociativa, así como la realización de talleres formativos o el desarrollo de las campañas y eventos del 8 de marzo y el 25 de noviembre (p. 110)

Por lo tanto, en el sector municipal los Consejos de Mujeres destacan por ser espacios de participación, representación, asesoramiento y consenso de las demandas de las asociaciones de mujeres y feministas, que permiten mejorar la calidad democrática a nivel local, es decir, una maquinaria de política de género que facilita la incorporación del sector asociativo de mujeres, para hacer visibles sus demandas, sobre todo las referentes a la política de igualdad. Los consejos de mujeres, según Rodríguez (2012, 124), al ser promotores de la participación del movimiento de mujeres permite la configuración de vínculos estratégicos relacionados con temas de género que repercuten en el desarrollo de políticas.

1.2.2.3. Democracia y representación

En este elemento conceptual, MacBride y Mazur se apoyan de la idea de que la representación es un elemento importante para lograr la democracia, la cual puede ser evaluada en cuanto al grado en el que son incluidos los intereses sociales. Y para poder evaluar el éxito de la representatividad del movimiento, estas autoras se apoyan de la clasificación de la representación sustantiva y descriptiva de Hanna Pitkin (1967), donde la representación descriptiva se refiere a la presencia de actores/as feministas en el proceso político, se le conoce también como representación “espejo”, donde la persona representante comparte características con las personas representadas, ya sea en el sexo o en el origen étnico, por lo tanto, hace referencia a una cuestión cuantitativa del número de mujeres que están representadas en puestos electivos de tomas de decisión (Bustelo y Lombardo, 2016, p 441). Mientras que la representación

sustantiva se presenta cuando el debate y los resultados políticos tienen en cuenta las demandas feministas, se trata de una representación cualitativa de intereses y demandas.

Aun y cuando Pitkin, habla además de la representación autorizada, y simbólica, donde la primera se refiere a la representación legal y la segunda a la asociación de símbolos, es decir, “cuando algo o alguien está simbólicamente presente en nombre de la persona representada, por ejemplo la bandera simbólicamente representa la nación” (Bustelo y Lombardo, 2016, p 441) , las representaciones sustantiva y descriptiva han sido centrales en la mayoría de los estudios de género relativos a la representación política, debido a que se consideran “útiles para comparar las medidas en que los procesos políticos en los regímenes democráticos incluyen los intereses y demandas sociales existentes” (McBride y Mazur, 2010, p. 11). Mientras que la representación simbólica, ha estado menos presente en los análisis de género y política, sin embargo, destaca el estudio realizado por Lombardo y Meier (2014), quienes argumentan la necesidad de tomar en cuenta este tipo de representación debido a que “influye en cómo se reconoce a grupos sociales particulares como miembros de una comunidad política. En consecuencia, la representación simbólica subraya la sutil dinámica de poder” (Lombardo y Meier, 2018, p. 327) que puede afectar tanto a la representación descriptiva, como a la sustantiva.

1.2.2.4. Marcos políticos

Los discursos en general y los discursos de política en particular están compuestos por marcos, los cuales proporcionan una manera de entender la realidad. Enmarcar significa definir un significado y relacionarlo con otros conceptos, lo cual quiere decir que un marco se puede conectar con otros marcos, y de esta forma puede ser ampliado o transformado (Harguindéguy, 2015, p. 45). Además, los marcos de cualquier política ayudan a definir un problema y a establecer quién tiene influencia y quién no a la hora de abordar dicho problema, lo cual, da como resultado una acción política de lo que debe hacerse para resolver el problema (McBride y Mazur, 2010, p. 12).

Los proyectos europeos MAGEEQ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe 2003-2005*) y QUING (*Quality in Gender 2006-2011*) representan dos de las investigaciones más importantes sobre el análisis de marcos de las políticas de igualdad europeas. Ambos proyectos se enfocan en examinar los procesos discursivos que muestran las diversas formas en las que se interpreta el problema de la desigualdad de género por parte de los distintos actores/as políticos a través del “análisis de marcos interpretativos⁸”, que ayuda a “identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los ‘marcos interpretativos’, poniendo énfasis en las diversas representaciones que los/as actores/as políticos/as ofrecen del problema de la desigualdad de género y de las soluciones propuestas al mismo” (Bustelo y Lombardo, 2009, p. 14). De acuerdo con Lombardo, Meier y Verloo (2013), la metodología de análisis de marcos interpretativos, utilizada en ambos proyectos europeos por investigadoras feministas hace explícito el contenido interpretativo de los documentos de política, “identificando el diagnóstico del problema, las soluciones propuestas, los roles asignados a los diversos actores/as, el género y las dimensiones interseccionales de los textos, y las normas y mecanismos involucrados en la construcción de un tema político particular” (p. 660).

Las y los actoras/es de los movimientos sociales también tienen sus marcos de acción colectiva para obtener apoyos y atraer a los representantes de política, pero, para conseguir influir en la formulación de políticas los activistas del movimiento utilizan marcos estratégicos, que ayudan a que sus objetivos específicos sean abordados en el proceso de políticas. Dichos marcos estratégicos, están adaptados a necesidades específicas y básicas del movimiento para facilitar su abordaje por los/as actores/as políticos (McBride y Mazur, 2010, p. 12).

De acuerdo con McBride y Mazur (2010), cuando los marcos de política y los marcos del movimiento coinciden, se configuran alianzas que permiten no solo la influencia del movimiento en las políticas, sino que el éxito del movimiento social. La teoría de los movimientos sociales proporciona elementos importantes

⁸ La metodología sobre el análisis de marcos interpretativos se encuentra más detallada en el cuarto capítulo de esta tesis

al análisis del Feminismo Institucional para identificar su éxito o fracaso en proporcionar acceso a los/as actores/as del movimiento de mujeres en el proceso de toma de decisiones (p.13).

En definitiva, y siguiendo a Teresa Incháustegui (1999, p. 88), estos fundamentos teóricos nos llevan a prestar atención a tres elementos a la hora de analizar la institucionalización de la perspectiva de género, los cuales son:

- 1) El desarrollo de los paradigmas o marcos que abordan las políticas para resolver un problema, lo que requiere
- 2) Los actores que impulsan e influyen en el desarrollo y la adaptación de sus marcos de género en las políticas
- 3) Las modalidades y consecuencias de la implementación de la agenda de género, así como orientaciones y sesgos adoptados en relación a las propuestas de los estudios de género y del movimiento feminista como actor político.

Por lo tanto, los estudios mencionados y los elementos teóricos abordados en estos últimos dos apartados, sirven de referencia empírica y teórica para el análisis del Feminismo Institucional y muestran que las principales características que debemos tomar en cuenta a la hora de referirnos al Feminismo Institucional son, entre otros, dos elementos: la existencia de una estructura encargada de desarrollar políticas que impulsen la agenda de igualdad de género y la relación con el movimiento feminista que facilite su influencia en dichas políticas.

1.2.3. Organismos de Políticas de Igualdad

Si bien es cierto que uno de los elementos principales para hablar de Feminismo Institucional es la presencia de una estructura de gobierno diseñada para promover políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas de las mujeres, es necesario no limitar el concepto y estudio del Feminismo Institucional a la simple presencia de estas estructuras (Bustelo, 2014, p. 31). El valor de las estructuras de igualdad en el Feminismo Institucional es que pueden llegar a introducir y defender objetivos feministas en las políticas, y formar un vínculo entre el Estado y los grupos organizados de mujeres, ayudando a fortalecer la influencia del movimiento feminista sobre la

política general, además de que permite que algunas mujeres trabajen dentro del gobierno, diseñando e implementando proyectos dedicados a mejorar el *status* de las mujeres (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 12). Para Luvenduski (2008, p. 174) las *Women`s Policy Agencies* (Agencias de Políticas de mujeres) son un foro de representación de las mujeres en la toma de decisiones políticas que permiten insertar metas feministas en las políticas públicas. Estas agencias o estructuras de igualdad forman parte del análisis del Feminismo Institucional, sobre todo, porque ayuda a identificar qué tan efectivo es el Estado para tomar en cuenta e incluir a las mujeres y sus objetivos (McBride y Mazur, 2010, p. 5).

La necesidad de crear organismos de políticas de igualdad de género en el Estado fue impulsada por acuerdos internacionales asumidos por los gobiernos de Naciones Unidas (ONU), a partir de la declaración del Año Internacional de la Mujer en 1975 y luego de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing de 1995. Dichos acuerdos internacionales se caracterizan por contar con la participación de los movimientos feministas a nivel global que contribuyeron a influir a la creación de mecanismos institucionales (Guzmán y Bonan, 2008, p. 106; Bustelo, 2004, p. 19). Tal y como lo explican McBride Stetson y Mazur (1995, p.3), la estrategia del movimiento de mujeres de la segunda ola se enfocó en conseguir cambios en las políticas y prácticas para eliminar la discriminación y la igualdad de género. En consecuencia, a partir de los años setenta y ochenta comienza a materializarse el establecimiento de organismos de políticas de igualdad en los países occidentales, principalmente de Europa y en los años noventa en los de América Latina (Guzmán, 1999). La institucionalización de la igualdad de género marcó un cambio para el Estado que se encontraba hasta ese momento sesgado por el género, cambio que en algunos países ayudó a fortalecer el ámbito institucional y la democracia del Estado (McBride y Mazur, 2010).

Los organismos de política de igualdad de género pueden ser cualquier mecanismo u organismo de gobierno que tenga el objetivo de mejorar las condiciones sociales de las mujeres y pueden presentarse como oficinas, comisiones, agencias, ministerios, comités, secretarías, asesores o áreas (Kantola y Outshoorn, 2007, p. 3; McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 2 y 3).

Además, estos organismos de igualdad pueden encontrarse en cualquier nivel de gobierno, ya sea nacional, autonómico o local y varían de acuerdo con su mandato o competencias que le son asignadas, el tamaño, los recursos, estructura orgánica y el lugar que ocupan en el organigrama de gobierno (Alonso, 2015, p. 54; Bustelo, 2004, p. 21). Por lo tanto, los mecanismos establecidos para promover las políticas de igualdad pueden variar dependiendo de cada contexto, su nivel de organización, autoridad y poder (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 4).

Alba Alonso, agrega (2015), que la capacidad de los organismos de políticas de igualdad depende de sus características que le permitan abordar “el mayor abanico de temas posibles y tener amplias posibilidades de ser eficaz en la promoción de las políticas de género” (p. 54). Por lo tanto, el nivel jerárquico de los organismos establece su capacidad de influencia, así como su estabilidad a lo largo del tiempo, pues facilita que las agencias de igualdad y los movimientos de mujeres formen vínculos para defender objetivos feministas, pero también puede permitir que los organismos y, sobre todo, que el personal técnico que lo componen adquiera experiencia en la formulación de políticas feministas⁹. Como lo hace notar Alejandra Massolo (2007, p. 9), el trabajo con los objetivos feministas requiere de un proyecto a largo plazo que no puede depender únicamente de la oportunidad política en turno.

En el caso de los ayuntamientos, las estructuras de políticas de igualdad pueden ser concejalías o una Dirección General dentro de una concejalía. Celia Valiente (1999, p. 176) señala que, a nivel municipal, las concejalías se distinguen del resto de organismos, por tener mayor ventaja para realizar políticas de igualdad, debido a que un concejal o concejala al depender directamente de alcaldía y formar parte del equipo de gobierno puede defender personalmente las estrategias diseñadas por esta estructura de igualdad.

El establecimiento de estructuras como concejalías o agencias de igualdad de género, entonces, pueden entenderse como un instrumento de política para la

⁹ Se entiende por política feminista aquella que “promociona la situación de las mujeres y/o socavan los patrones de la jerarquía de género” (Bustelo, 2004, p. 22)

igualdad, y su importancia para el feminismo de Estado se encuentra en el cumplimiento de objetivos feministas y la consecución de la igualdad, así como en su posibilidad para formar alianzas con el movimiento de mujeres y con ello facilitar la inclusión y atención de sus demandas en la formulación de políticas. El buen funcionamiento de los organismos de igualdad es un punto de partida clave de las condiciones que favorecen mejores resultados respecto a la igualdad de género (Bustelo 2014, p. 30). En consecuencia, el buen funcionamiento de los organismos de políticas para las mujeres convierte el Estado en un actor promotor de la igualdad de género (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 2).

De acuerdo con McBride y Mazur (2010, p. 261), los estudios de los organismos de política son diferentes a los estudios sobre la presencia de las mujeres en el gobierno y en cargos políticos. Sin embargo, sugieren que los estudios sobre la presencia de las mujeres, deben ampliar el enfoque sobre su participación no solo en las legislaturas nacionales, gabinetes y puestos ejecutivos, sino también deben tomar en cuenta que, tanto las agencias de políticas de igualdad como los movimientos de mujeres y feministas, son espacios que han permitido mejorar la representación de las mujeres, incluso en los contenidos de las políticas, adoptando el enfoque de género e incluyendo objetivos feministas, por lo tanto, contribuye a que el Estado sea más democrático.

1.2.4. Movimientos asociativos de mujeres y feministas

Para el Feminismo Institucional, el papel de los movimientos de mujeres también es significativo. Amy Mazur (2009), en su artículo “*Les Mouvements Féministes et l'élaboration des Politiques Dans une Perspective Comparative*”, hace notar que para el feminismo de Estado no solo es necesario enfocar la atención en la existencia de un organismo público que promueva políticas de igualdad, sino también analizar la participación de los/as actores/as del movimiento feminista y la inclusión de sus demandas en las políticas públicas. De esta forma, Mazur (p. 350), refiere que un movimiento de mujeres puede encontrarse tanto fuera como dentro del Estado y presentarse como una organización formal o informal, a través de manifestaciones o presiones, además, sostiene que cualquier actor

individual “también puede identificarse como actores en un movimiento de mujeres (parlamentarias, expertas o periodistas), siempre que tengan una demanda del movimiento de mujeres” (p. 333). Sin embargo, distingue que no todas las actrices del movimiento de mujeres representan a todas las mujeres, ni que todas son feministas.

Los movimientos de mujeres y los movimientos feministas se diferencian según su perspectiva y actuación. Alba Alonso (2015, p. 65), menciona que el movimiento de mujeres es un subtipo de movimiento social, mientras que el movimiento feminista un subtipo de movimiento de mujeres. A pesar de que ambas entidades se caracterizan por ser un colectivo de mujeres, las reivindicaciones de los movimientos feministas aportan ideas y realizan demandas fundamentadas tanto en la ideología como en la práctica de la teoría feminista, cuestionan las desigualdades basadas en sus identidades de género como mujeres y sus demandas están dirigidas a lograr una transformación en las relaciones de género, promoviendo así las metas de un cambio social dirigido por y para mujeres. Mientras que los movimientos de mujeres desafían las desigualdades sistemáticas de clase, estatus y poder, y buscan cambios sociales en la conciencia de género, la solidaridad y la causa de las mujeres, es decir demandas que no son específicamente feministas; además, pueden considerarse como movimiento de mujeres asociaciones de amas de casa, de viviendas o asociaciones culturales (Bustelo y Lombardo, 2016, 435; Ferree y McClory, 2004, p. 476).

La distinción entre movimiento feminista y movimiento de mujeres llevó a McBride y Mazur (2010), a clasificar dos tipos de Feminismo Institucional, de acuerdo con la forma de activismo al que responden, Feminismo de Estado del Movimiento, cuando se logran promover objetivos del movimiento de mujeres y Feminismo de Estado de Transformación, cuando sus objetivos están basados en el movimiento feminista. Además, ponen el foco de su análisis del feminismo de Estado en medir el éxito del movimiento y no el de las agencias, es decir, (y en relación a Gamson, 1975), si los movimientos logran una respuesta dual del Estado, entonces han logrado el éxito, el cual está basado en la inclusión tanto de su participación como de sus ideas y objetivos en el proceso político.

El valor de los movimientos feminista y de mujeres es que han logrado influir en el desarrollo de instrumentos de políticas de igualdad, como leyes y planes, además de que han contribuido a promover cambios institucionales dedicados a dichas políticas de igualdad (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 1; Outshoorn y Kantola, 2007, p. 269). En opinión de Incháustegui (1999, p. 103), tanto las organizaciones de mujeres como el movimiento feminista requieren ser incluidos en el análisis del Feminismo Institucional, ya que movilizan diversos recursos para lograr la integración de las demandas de las mujeres para su transformación en interés público a partir de su participación en la formulación de propuestas políticas.

Por su parte, María Bustelo (2004, p. 20), reconoce que estos movimientos fueron especialmente eficientes para introducir el problema de la desigualdad de género en las agendas de gobierno, permitiendo que la mayoría de los países desarrollados comenzaran a atender la desigualdad de género como un problema público. No obstante, de acuerdo con las analistas del Feminismo Institucional (Mazur, 2009, p. 349; Outshoorn y Kantola, 2007, p. 280), para lograr que el movimiento de mujeres y feministas influya en las agendas de gobierno y en las políticas públicas es necesario que el tejido asociativo de mujeres sea fuerte¹⁰. La fortaleza del movimiento ayuda a mantener a las propias estructuras de políticas de mujeres, debido a que ayudan a ejercer presión sobre las políticas del Estado para innovar e incluir objetivos feministas y su participación en el proceso, lo cual, además, ayuda a la democratización de este. De acuerdo con Amy Mazur (2009, p.337), los movimientos de mujeres más fuertes están vinculados con el éxito del Feminismo Institucional. Sin embargo, Alba Alonso (2015, p. 58) menciona que también existe la tendencia a que los movimientos desaparezcan o pierdan su fuerza, debido a la creciente vinculación relacionada con las instituciones que les hagan perder su autonomía; en segundo lugar, a la ausencia de ciertos tipos de protesta o la fragmentación que alcanzan.

¹⁰ Para cuantificar y definir la fuerza de los movimientos las investigaciones discuten en torno a tres características: fragmentación, activismo e institucionalización (véase Mazur, 2009, p. 337)

McBride y Mazur (2010, 248), en su análisis empírico comparativo sobre feminismo de Estado, encontraron que cuando el movimiento de mujeres se enfrenta a condiciones desfavorables para su éxito como la falta de fuerza o fragmentación, no solo los organismos de políticas, sino además una combinación de otros factores puede contribuir con el éxito de incluir objetivos feministas a las políticas estatales (p. 259). En el caso de España, los análisis realizados sobre Feminismo Institucional coinciden en que el papel de las organizaciones de mujeres y feministas no ha sido fundamental en el desarrollo de políticas de igualdad. Por ejemplo, María Bustelo (2014, 42) encontró que tradicionalmente, la relación entre el Estado y el movimiento feminista se ha caracterizado por ser débil y limitado al asesoramiento sobre planes de igualdad a través de los consejos de mujeres y condicionadas a las subvenciones que, a su vez, han tenido un efecto negativo de dependencia por parte de las organizaciones feministas.

Por otra parte, Celia Valiente (1999), al examinar el proceso de creación de los organismos de igualdad en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), encontró que el movimiento de mujeres no fue determinante para el establecimiento de concejalías de la mujer, pues “estos organismos de igualdad surgieron a la vez, o incluso antes, que muchas asociaciones de mujeres” (Valiente, 1999, p.185), mientras que en aquellos municipios donde las asociaciones ya existían, éstas no mostraban interés en el Feminismo Institucional. Lo que lleva a que Valiente (1999) afirme que el movimiento de mujeres no fue un elemento relevante en la creación de concejalías de la CAM, ya que, por lo general no tenían la “fuerza suficiente para incluir en solitario objetivos en la agenda política de las autoridades locales” (p. 178). Sin embargo, gracias al impulso de actores/as de la Unión Europea y a acuerdos internacionales para lograr la inclusión del enfoque de género en los Estados miembros, España consiguió poner en marcha organismos de políticas de Igualdad.

A pesar de la débil relación del movimiento feminista con el Estado, es importante enfatizar, que en general, la existencia de una alianza entre el gobierno y el tejido asociativo de mujeres y feministas en combinación con fuertes femocracias, y,

como el caso español, con actores/as internacionales, puede favorecer la innovación de las políticas de igualdad y la inclusión del enfoque de género en las acciones gubernamentales (Mazur, 2009, p. 350).

1.2.5. Posibles factores facilitadores del Feminismo Institucional

Los estudios sobre política feminista comparada presentan una serie de posibles condiciones que pueden encontrarse en algunos casos donde se ha logrado promover objetivos feministas en el proceso de políticas, y el acceso de mujeres a los espacios de toma de decisiones, es decir los casos que han logrado el éxito del movimiento feminista a través del Feminismo Institucional. No obstante, es necesario aclarar que de acuerdo con las estudiosas del feminismo de Estado (Massolo, 2007; Mazur 2009; McBride Stetson y Mazur, 1995, 2010; Kantola y Outshoorn, 2007), el éxito no depende específicamente de un solo factor sino de la alineación de algunos de ellos, ya que a menudo ciertos factores identificados como importantes no parecen tener un efecto significativo para la institucionalización del feminismo. Los elementos que pueden encontrarse, de acuerdo con los estudios hechos son:

- Patrón de política de establecimiento
- Apoyo de partidos políticos de izquierda
- Características de los organismos de igualdad
- Confianza en el Estado
- Recursos del movimiento de mujeres y feministas
- Alianzas entre el movimiento y los organismos de política de igualdad
- Presencia de actores/as críticos
- Influencia supraestatal y subestatal
- Coincidencia con los marcos del movimiento y la estructura

Adicionalmente, Celia Valiente (1999) encontró que otro factor importante que forma parte de la creación de organismos de igualdad a nivel local, se encuentra en su tamaño, esto es que “los núcleos de población más grandes de 15.000 habitantes suelen tener concejalía de la mujer, también debido a que la Ley Reguladora del Régimen Local, al sancionar la competencia municipal en

materia de servicios sociales, prescribe la obligación de su prestación en municipios mayores de 20.000 habitantes” (Lombardo, 2002, p. 83).

Así mismo, es necesario que cada contexto en el que se analizan los casos de Feminismo Institucional, se preste atención a la influencia de estos elementos en los cambios a nivel estatal y social.

1.2.5.1. Patrón de política de establecimiento

Las analistas de políticas feministas comparada¹¹, coinciden en la importancia de poner atención a la forma detallada del proceso que condujo al establecimiento del organismo de política de igualdad, ya que las circunstancias con las que se crea pueden contribuir a entender el grado en el que el organismo es capaz de introducir políticas con objetivos feministas. En otras palabras, se considera que el patrón de política que rodea el establecimiento de dichos organismos puede afectar el grado del Feminismo Institucional (McBride Stetson y Mazur, 1995, p.16).

Relacionado con las investigaciones sobre la teoría de los movimientos sociales, el feminismo de Estado se apoya de la consideración de la estructura de oportunidad política como una de las condiciones que pueden formar parte del resultado de las decisiones del Estado. La estructura de oportunidad política se refiere al conjunto de variables que están disponibles, tanto por parte del Estado como del movimiento dentro de un marco político o subsistema de política, es decir, los puntos de acceso disponibles para que los intereses feministas influyan en el subsistema político. Se entiende por subsistema político al conjunto de intereses sociales y estatales que tienen en común un tema (Mazur, 2009, p. 334) como, por ejemplo, las políticas relacionadas con el empleo, de salud, desarrollo social, etcétera, e incluso en torno a la igualdad de género. Se trata de entender el contexto político, social e histórico en el que se establece la

¹¹ La información que se presenta en esta sección está basada en su mayoría en los análisis del proyecto internacional *Research Network on Gender Politics and the State (RNGS)*, dirigido por Dorothy McBride y Amy Mazur (1995, 2010) que tuvo como objetivo analizar el impacto de los movimientos de mujeres y las agencias de políticas de las mujeres en los debates de políticas en postdemocracias industriales en los años setenta, ochenta y noventa.

agencia de políticas de igualdad, es decir, mirar cuál es el clima de receptividad por parte del gobierno, la estructura social y estatal, y los puntos de acceso disponibles que faciliten que los intereses del movimiento influyan en las políticas públicas (Bonamusa 1994, p. 63; Mazur, 2009, p. 62).

De acuerdo con los análisis hechos sobre feminismo de Estado, no existe un tipo de estructura de oportunidad política idónea para el éxito, sin embargo, se han encontrado resultados apropiados cuando el subsistema de políticas no está del todo cerrado y aportan una arena común de negociación (Mazur, 2009, p. 346). Por ejemplo, para Alejandra Massolo (2007, p. 9), las coyunturas electorales y los procesos de cambios políticos que ofrecen proyectos democráticos y alternativos de gobierno son factores facilitadores para la institucionalización de la perspectiva de género. Margarita Bonamusa (1994, p. 62), coincide en que, en los estudios sobre los movimientos sociales, se ha encontrado que el sistema suele estar más abierto en contextos de coyunturas de periodos electorales, donde los partidos políticos con el fin de ganar más votos se apropian de algunas demandas de los colectivos, pero, al mismo tiempo, esto puede representar un peligro para los movimientos, pues se corre el riesgo de que sus demandas sean cooptadas por parte de los partidos. El riesgo de cooptación o instrumentalización de la sociedad civil provoca un efecto contrario al empoderamiento de los/as actores/as del movimiento, es decir una pérdida de su autonomía y una dependencia del Estado, y, sobre todo, que el logro de sus objetivos se vea como un mérito únicamente del partido gubernamental y su gestión institucional, (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 276). En este sentido, las instituciones gubernamentales utilizan un enfoque *top-down*, donde el movimiento es considerado como un informante sobre las acciones institucionales, que acude por invitación, más no por irrupción e iniciativa propia de utilizar los espacios públicos para impulsar medidas que pueden ser adoptadas por la institución, (Alonso, 2019, p. 480). Es importante, entonces, poner atención al momento y espacios en el que son incluidos los objetivos feministas en las políticas, la prioridad con la que se retoman.

Por otro lado, McBride y Mazur (2010), sostienen que “las variables de diseño institucional, la dinámica del Estado del bienestar y las dimensiones religioso-culturales pueden ser importantes, pero su importancia varía según el sector” (p. 250). El sector y tipo de política, por lo tanto, son otro factor que facilita el establecimiento de objetivos feministas, por ejemplo, cuando las políticas se enfocan particularmente en los derechos de las mujeres pueden alcanzar mayores niveles de representación y posibilidades de transformar las políticas hacia un enfoque de género, en comparación con aquellas políticas que no persiguen objetivos relacionados con intereses de las mujeres (McBride y Mazur, 2010 p. 14; Mazur, 2009, p. 335). Gracias a los análisis comparativos sobre feminismo de Estado se puede decir que, ni la variación regional o nacional son elementos tan importantes para el análisis como el subsistema y los niveles sectoriales (McBride y Mazur, 2010, Mazur 2009). Además, pueden marcar la diferencia y afectar las actividades feministas la configuración territorial del poder en un país determinado y el nivel de toma de decisiones para un problema político (Mazur 2009, p.336).

En el caso de España, ha sido especialmente importante la creación del Instituto de la Mujer (IM) en 1983, pues sirve como referencia y como un efecto reflejo para la creación de organismos de igualdad a nivel autonómico. De acuerdo con Celia Valiente (1995), el IM se crea “seis años después de las elecciones democráticas y un año después de que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) entrara al poder por primera vez” (p. 221). De acuerdo con esta autora, el factor que impulsó la creación del IM fue el apoyo de feministas del propio partido, quienes argumentaron la necesidad de contar con un Instituto de la Mujer y con políticas de igualdad para formar parte de la Unión Europea, que a pesar de que sucede hasta 1986, la entrada se fue preparando años antes. A partir de entonces, se empiezan a elaborar medidas e instrumentos de políticas de igualdad como leyes y planes. En comparación con otros países europeos, España experimentó uno de los patrones de crecimiento más rápidos, ya que, de una dictadura, pasó a una democracia moderna impulsora de políticas públicas y marcos institucionales orientados a la igualdad de género (Bustelo y Ortals, 2007, p. 202).

1.2.5.2. Apoyo de los partidos políticos de izquierda

La ideología política del partido gobernante o incluso la presencia mayoritaria del partido de izquierda en las coaliciones gubernamentales, se han considerado como un factor facilitador del feminismo de Estado. Por ejemplo, de acuerdo con Kantola y Outshoorn (2007, p. 275), los partidos de izquierda son más propensos a promover la presencia de mujeres como candidatas y representantes electas debido a que se apoyan más de la adopción de estrategias como las cuotas de género. Y añaden que los gobiernos de izquierda a menudo facilitan una alianza prolongada con el movimiento de mujeres y feministas, así como otorgar mayor fuerza y recursos a los organismos de políticas de igualdad, contribuyendo a mejorar la participación e inclusión de los objetivos feministas en las políticas públicas.

De igual forma, McBride y Mazur (2010), refieren que cuando los movimientos feministas son cercanos a los partidos de izquierda pueden contar con partidarios dentro del gobierno que faciliten su acceso al proceso de políticas y autorizar el establecimiento de estructuras de políticas de igualdad, dicho por las autoras, “el apoyo de la izquierda tiende a coincidir con resultados positivos en la representación política y los debates sobre temas candentes” (p. 248).

Sin embargo, también se han encontrado que las políticas feministas fallen bajo la presencia de partidos políticos de izquierda e incluso se han encontrado casos de éxito cuando el gobierno estaba representado por la derecha (Mazur, 2009, p. 337).

Sin embargo, en el caso de la creación del IM en España. Celia Valiente (1994) defiende que la razón más importante por la cual nace este organismo de igualdad se debe a que las femócratas, que además de ser feministas, formaban parte del gobierno de izquierda de Felipe Gonzales del PSOE, quienes aprovecharon como oportunidad política la entrada de España a la Comunidad Económica Europea. De acuerdo con Celia Valiente (1994)

La importancia (relativa) que la equidad entre los géneros fue adquiriendo como objetivo político dentro del PSOE fue el resultado, principalmente, de la labor de

un sector minoritario de mujeres militantes identificadas con el feminismo (en algunos casos "dobles militantes", esto es, del partido y de una o varias organizaciones feministas) quienes consiguieron, tras años de intensos y constantes esfuerzos, acrecentar la importancia de los asuntos relacionados con la igualdad entre los géneros dentro del ideario y los programas del PSOE (p.171)

Por otro lado, años más tarde, al analizar el establecimiento de organismos locales de igualdad en la Comunidad Autónoma de Madrid, Celia Valiente (1999) también encontraría que los gobiernos de izquierda no siempre estuvieron presentes como factor facilitador, rechazando la hipótesis de que la presencia de un partido de izquierda en el poder local sea un elemento necesario para que existan concejalías de la mujer.

1.2.5.3. Características de los organismos de igualdad

Ampliamente, la literatura del Feminismo Institucional señala que si los organismos de políticas de igualdad cuentan con un alto nivel dentro de la jerarquía de toma de decisiones, un mandato claro, una responsabilidad funcional, así como recursos humanos y financieros, su capacidad de influencia en las políticas de gobierno será mayor, por lo tanto, se cree que la influencia de las estructuras aumenta cuando se encuentra dotada de recursos e influencia política (Kantola y Outshoorn, 2007, p. 7).

De ahí que las características de los organismos, como el tipo particular de la misma, su proximidad con el poder del Estado o el tipo de liderazgo pueden, ayudar a aumentar la posibilidad de promover objetivos feministas en las políticas. En este sentido, es necesario para el análisis, describir la organización y las actividades de las estructuras de políticas de igualdad, para conocer las formas administrativas, poderes, presupuestos y los diferentes recursos con los que cuenta para ayudar al movimiento feminista a alcanzar el éxito con el Estado. Los análisis comparativos sobre Feminismo Institucional encontraron que las estructuras de igualdad que presentaron una categoría alta a nivel organizacional, es decir, con una posición de alto nivel en el organigrama, otorgó

a las estructuras una ventaja para promover los intereses del movimiento de mujeres en la política general (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 288).

En los estudios dirigidos por McBride y Mazur (2010), la efectividad de los organismos de igualdad se midió a través de sus actividades, y la mezcla con el grado en que coincidían sus micromarcos con los del movimiento e incidían en la agenda estatal, es decir, cuando las interpretaciones de los problemas y de cómo tratarlos coincidía con los objetivos del movimiento feminista e influían en los micromarcos de los problemas dominantes de la política estatal, se consideraba parte importante del Feminismo Institucional (p. 255). Adicionalmente, la efectividad de los organismos de políticas de igualdad también depende de dónde se produce el debate, la coincidencia del marco del tema y la importancia o prioridad que el movimiento le otorgue al tema. De ahí la necesidad de formar alianzas con las y los actoras/es del movimiento para coincidir con la prioridad y los marcos que forman parte de sus intereses (McBride y Mazur, 2010, p.246). Estas investigadoras (2010, p. 245) encontraron que, con el paso del tiempo, las actividades de los organismos de igualdad eran una de las características más favorables para encontrar la atención de las demandas del movimiento, y con frecuencia coincidía con la defensa de dichas demandas en el proceso de políticas. Además, cuando las actividades de las agencias se dirigían a facilitar el éxito de los movimientos, no solo reforzó a la efectividad del Feminismo Institucional, sino también a que el Estado fuera más democrático. Por lo tanto, es importante destacar que la estabilidad prolongada de los organismos de igualdad es otro factor que facilita su capacidad de influencia en la toma de decisiones, a la vez que afianza características fundamentales que potencian su capacidad, tales como la experiencia del personal, su agenda política, las alianzas con la sociedad civil y la prioridad que se le da a las políticas (Alonso, 2015; p. 54)

Finalmente, McBride y Mazur (2010, p. 18), gracias al análisis de la investigación que dirigieron sobre Feminismo Institucional, pudieron clasificar las agencias de acuerdo con el tipo de encuadre estratégico, es decir las características de los temas que se abordan en las agencias.

- Agencias *Insider*. Son aquellas que utilizan marcos que son compatibles con los marcos del movimiento de mujeres y donde logran conformar una alianza a través de la coincidencia de los marcos. Para Alba Alonso, (2015) también existen actores/as *Insider*, los cuales son “miembros del movimiento que actúan como activistas en la promoción de la igualdad desde dentro del propio Estado” (p. 58). Ambas estrategias, tanto la de las alianzas a través de la compatibilidad de los marcos sobre el problema, así como actores/as *Insider*, de acuerdo con Alonso, permiten que las organizaciones feministas y de mujeres incidan en las políticas finales, por lo tanto, considera importante que se tome en cuenta el impacto de ambos actores/as.
- Agencias simbólicas. Ocurre cuando no se toma una postura clara sobre el tema o problema a tratar.
- Agencias marginales. Son aquellas agencias que a pesar de que consiguen formar una alianza con el movimiento de mujeres no logran conseguir el éxito de este en las políticas.
- Agencias anti-movimiento. Los marcos utilizados por estas oficinas no son compatibles ni adecuados para el movimiento.

Es importante aclarar que, de acuerdo con las analistas, las agencias *Insider* no son esenciales para que el movimiento alcance el éxito con el Estado, ya que suelen beneficiarse de otros elementos favorables, como sus propios recursos, estructuras de oportunidad política o apoyos de izquierda. No obstante, si estos elementos no se encuentran presentes, las agencias *Insider* han sido un apoyo importante para el movimiento. En opinión de las autoras McBride y Mazur (2010) “es probable que los actores del movimiento feminista obtengan respuestas feministas parciales del Estado sin ayuda de *Insiders*, las alianzas con *Insiders* feministas aumentan las posibilidades de respuestas duales feministas” (p. 247)

Por otro lado, María Bustelo (2001, 2004) al analizar la fortaleza de los organismos de igualdad españoles tomó en cuenta dos factores organizativos de estos organismos: el tipo de organismo y la posición en el organigrama gubernamental. Estos factores ayudan a determinar la capacidad institucional de dichas estructuras ya que entre más cercanos se encuentren los organismos a

al poder y cuentan con más recursos, su capacidad de introducir temas de género de manera transversal se facilita, de acuerdo con María Bustelo:

En primer lugar, el tipo de organismo determina el grado de autonomía y en muchos casos fortaleza de la estructura. En segundo lugar, la posición en el gobierno es determinante para tener una mayor autoridad como impulsor de una política horizontal y para que las políticas de igualdad de género no estén especialmente sesgadas hacia el área que las alberga (bienestar social, empleo, etc.) (2001, p. 162).

En el caso de los ayuntamientos, por ejemplo, el establecimiento de concejalías en lugar de áreas de gobierno dedicadas a la mujer es una posición más deseable para beneficiar políticas de igualdad, ya que las concejalías, forman parte del equipo de gobierno, y se encuentran más cercanas al alcalde municipal, lo que facilita la defensa e incorporación de objetivos de igualdad en la política general. Sin embargo, el presupuesto y la plantilla de la concejalía normalmente depende del tamaño del municipio, pero con frecuencia este presupuesto y plantilla suelen ser insuficientes para efectuar las acciones necesarias para lograr la consecución de la igualdad de género (Valiente, 1999; Lombardo, 2002).

1.2.5.4. Confianza en el Estado

Este factor se refiere a que la opinión que la sociedad y las activistas tienen sobre el Estado en cada contexto político, puede determinar la confianza para que estos actores/as se acerquen y cooperen con las instituciones para promover un cambio social, ya sea que vean que el Estado es un “vehículo para mejorar el estatus de las mujeres o como un instrumento de poder masculino en el que no se puede confiar” (McBride Stetson y Mazur, 1995, p18).

En los análisis dirigidos por McBride y Mazur (1995, p.11), encontraron que la capacidad de las agencias de políticas de igualdad para abordar objetivos del movimiento es mayor cuando se encuentran en un contexto de creencias culturales que conciben el Estado como un agente promotor de cambio y como un defensor de intereses feministas. Por lo tanto, la influencia de las agencias de igualdad varía de acuerdo con cada cultura política o contexto político. Estas

autoras, demostraron que cuando el Estado se entiende como un sitio que tienen la posibilidad de promover la justicia social y con capacidad institucional para tratar e incorporar las demandas del movimiento de mujeres, se convierte en el actor principal para tratar la desigualdad social, donde los actores/as sociales se sientan atraídos para ayudar con el desarrollo de políticas de igualdad (McBride Stetson y Mazur, 1995, 289).

Por lo tanto, de acuerdo con McBride y Mazur (1995, p. 17), cuando se considera el Estado como una entidad única que actúa por sus propios intereses, la posibilidad de formar alianzas entre las agencias de igualdad y los movimientos es menor. Esto se ocurre en las llamadas “sociedades sin Estado”, donde los grupos sociales no pueden mirar a las instituciones estatales como una arena para el cambio, como consecuencia las estructuras de políticas de igualdad se consideran con un potencial limitado para transformar las desigualdades. La recomendación de la literatura especializada en Feminismo Institucional es examinar hasta qué punto el concepto que se tiene de Estado afecta la posibilidad de que la estructura de igualdad pueda incidir en promover objetivos feministas en la política estatal.

1.2.5.5. Recursos del movimiento de mujeres y feministas

Para Massolo (2007, p. 12), un factor importante para facilitar el desarrollo de políticas de igualdad de género es la movilización y presión social de las organizaciones locales y nacionales de mujeres. Mazur (2009, p. 337) agrega que la fortaleza y organización del movimiento de mujeres, con ausencia de divisiones en torno a un tema puede ser significativo pues se entiende que, a mayor fuerza del movimiento, mayor será la presión en el gobierno.

Los estudios realizados por McBride y Mazur (2010, p. 259), arrojaron que la fuerza del movimiento se relaciona con su nivel de activismo e institucionalización, este patrón de organización del movimiento puede llegar a ser más compatible con el desarrollo de las agencias de políticas de igualdad y con respuestas favorables por parte del movimiento. Al respecto, Mazur (2010, p. 346), descubrió que efectivamente cuando un movimiento de mujeres es más

fuerte puede favorecer el éxito feminista, y aclara que la cohesión del movimiento no es un elemento que influya en la fuerza de este.

Por otra parte, se ha encontrado que cuando los temas que trabajan los organismos en las políticas son prioritarios para el movimiento de mujeres a lo largo del tiempo, contribuye a que los organismos, el movimiento y el Feminismo Institucional sean relevantes durante mucho tiempo, pues mientras los movimientos de mujeres continúen buscando influir en las políticas del Estado, los organismos adquieren un papel preponderante en el Feminismo Institucional para “convertir las demandas en políticas” (McBride y Mazur; 2010, p. 252).

Sin embargo, el movimiento organizado de mujeres no siempre ha logrado ser un factor determinante para las políticas y la creación de organismos de igualdad. De acuerdo con Celia Valiente (1999) encontró que a pesar de que las autoras han propuesto que los organismos de igualdad se han creado, en parte, debido a la presión de sectores del movimiento de mujeres que, en los años sesenta y setenta, intentaron que el Estado elaborara políticas de igualdad. En el caso de los organismos de igualdad municipales de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), los esfuerzos de los movimientos de mujeres no fueron un factor importante para su establecimiento “ya que estos organismos de igualdad surgieron a la vez, o incluso antes, que muchas asociaciones de mujeres” (Valiente, 1999, p. 185).

1.2.5.6. Alianzas entre el movimiento y los organismos de políticas de igualdad

La alianza entre el movimiento de mujeres y los organismos de políticas de igualdad sirve como un vínculo estratégico para lograr el acceso al proceso de políticas y para incidir con un cambio en las políticas a favor de los objetivos del movimiento (McBride y Mazur, 2010, p. 258). Por lo tanto, se requiere de un análisis de la relación entre los organismos de políticas de igualdad y el movimiento asociativo de mujeres y feministas, en especial de la historia de la agencia y la facilitación del acceso a los ámbitos de formulación política (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 19).

Recordando las mediciones de McBride y Mazur (2010, p. 5), las alianzas entre el movimiento de mujeres y los organismos de políticas de igualdad son exitosas cuando los marcos de los actores/as de política coinciden con los objetivos del movimiento. Sin embargo, estas alianzas también pueden ser parciales o fracasar por completo. Y a pesar de que se ha demostrado que la formación de estas alianzas no es indispensable para el éxito de los movimientos, la acumulación de alianzas exitosas de manera prolongada no solo favorece la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres a lo largo del tiempo, además contribuye a que los gobiernos logren ser más democráticos.

Por otro lado, es importante destacar que los organismos de políticas de igualdad pueden promover el acceso del movimiento en el proceso de políticas, a través de las alianzas con personas expertas y de forma indirecta al proporcionar oportunidades y recursos a grupos e individuos de organismos no gubernamentales (McBride Stetson y Mazur, 1995, p. 276). De hecho, como veremos más adelante la literatura feminista (Holli, 2008; Mazur, 2009; Rodríguez García, 2012; Stetson y Mazur, 1995, Woodward, 2015) señala que cuando se logran formar “triángulos de terciopelo”, es decir alianzas estratégicas o coaliciones feministas, entre los movimientos de mujeres, las representantes políticas, aquellas que trabajan en organismos de igualdad y las académicas o expertas en género, las políticas pueden llegar a ser más favorables hacia la igualdad y hacia los intereses de las feministas.

A nivel municipal, el estudio realizado por María Jesús Rodríguez (2012), sobre los sesgos de participación de las asociaciones de mujeres y feministas en los Consejos Locales de Mujeres en municipios españoles (Madrid, Barcelona, Granada, Córdoba y Sevilla), puso de manifiesto que existen dos sesgos, uno sobre inclusividad o representación y otro sobre los asuntos que se discuten o que forman parte de la agenda en los Consejos. Su estudio mostró que la participación no depende tanto de la distinción entre movimiento de mujeres y movimiento feminista, sino más bien del nivel de activismo político-institucional de las asociaciones, y por la facilitación económica que reciben de las subvenciones. Según este estudio, debido a que el Consejo es un instrumento

de inclusión de las asociaciones de mujeres y sus intereses, su composición no se encuentra cerrada a ciertas características, sino que más bien depende de la propia especialización e intereses de estas asociaciones. Sin embargo,

“aparecen sesgos en los temas debatidos y aprobados en los Consejos, que parecen responder más a factores de oferta, en la medida en que son más favorecidos aquellos más cercanos a la agenda del gobierno municipal que las propuestas que efectivamente hacen las mujeres, en unos organismos principalmente promovidos por los propios ayuntamientos, y en los que su presidencia reside en un miembro del gobierno municipal” (Rodríguez García, 2012, p. 125).

En este sentido, aquellas asociaciones que están más orientadas hacia la movilización política y el contacto institucional, que no tienen un ámbito específico de actuación en el municipio y que pertenecen a una plataforma o federación, participan más dentro de los Consejos que aquellas asociaciones que se dedican más a la prestación de servicios específicos. En cuanto a los temas que se discuten o que forman parte de la agenda del Consejo, estos suelen estar más orientados a los objetivos que pretenden desarrollar los ayuntamientos que a los propuestos por las asociaciones, por lo tanto, el sesgo se encuentra en la cercanía de las propuestas a la agenda municipal, y si tomamos en cuenta que las asociaciones que están más relacionadas con las asociaciones político-institucional son más cercanas a esta agenda, podemos decir también que son las asociaciones que se encontrarán más presentes tanto en la agenda como en los propios Consejos Locales (Rodríguez García, 2012).

1.2.5.7. Presencia de actores/as críticos

Alba Alonso (2015, p. 61), define que los/os actores/as críticos son aquellos actores/as individuales que no tienen que ser únicamente mujeres o el apoyo de una masa crítica para promover acciones favorables para los intereses de dichas mujeres. Se considera que la presencia de actores/as críticos ya sea dentro o fuera del Estado, que defiendan los objetivos feministas como aliados del feminismo o como parte del movimiento, han sido una de las condiciones favorables de los resultados feministas.

Para Amy Mazur (2009, p. 339), tanto las expertas en género como las femócratas pueden considerarse como actores/as críticos facilitadores de “las causas feministas”, y distingue que el apoyo de parte de agentes individuales puede recibirse también de actores masculinos que se consideran aliados y promotores de los objetivos feministas. Por su parte, Alejandra Massolo (2007, p. 9) coincide en que el papel de concejalas y/o funcionarias de trayectoria feminista (incluso si son hombres), que se encuentran sensibles o sensibilizadas hacia los derechos de las mujeres y la igualdad de género, pueden ser piezas factibles para promover la inclusión y defensa de objetivos del movimiento de mujeres.

De hecho, McBride y Mazur (2010), se dieron cuenta que la presencia de una gran cantidad de legisladoras no ha sido un factor trascendente, para que los objetivos feministas estén representados dentro del Estado, sino que basta con algunos actores/as críticos para defender los intereses del movimiento, dicho en palabras de las autoras “los actores críticos de mujeres individuales en cargos públicos son más importantes que un número mágico de mujeres elegidas para cargos públicos” (p. 261).

Sin embargo, de acuerdo con los análisis de Mazur (2010), en ninguno de los casos estudiados estuvo presente un actor masculino que apoyara causas feministas, y concluyó que la presencia de actores/as críticos feministas “no se tradujo directamente en fracaso o éxito feminista” (p. 348).

Por otra parte, Alejandra Massolo (2007, p. 9), quien se ha dedicado a llevar a cabo análisis de política comparada en gobiernos municipales latinoamericanos, señala que uno de los factores facilitadores de la institucionalización del feminismo y el desarrollo de políticas de igualdad puede ser la voluntad política, efectiva y sostenida por parte de los/as actores de política y en especial del alcalde o alcaldesa.

En España, luego de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad entre mujeres y hombres, se comenzó a impulsar la creación de especialistas en materia de igualdad, incluyéndose en la Clasificación Nacional de Ocupaciones

2011 (Real Decreto 1591/2010, de 26 de noviembre), las figuras de agentes de igualdad y promotoras de igualdad. La diferencia entre cada figura se relaciona con su nivel de profesionalización y con sus responsabilidades. Las primeras, requieren de una formación universitaria y tienen funciones relacionadas con el proceso político para la consecución de la igualdad, mientras que las segundas, no requieren de formación especializada y se centran en la atención directa de las mujeres. Sin embargo, la figura de las Agentes de Igualdad, son especialmente importantes debido a su potencial transformador en el sector público (Tobías Olarte y Blanchard, 2011, p. 232), por lo tanto, se reconocen como actores/as críticos del Feminismo Institucional y en la elaboración de políticas de igualdad, sobre todo por qué forman un vínculo entre el conocimiento experto y académico y las femocracias. Por tal motivo, al tiempo que los ayuntamientos comenzaron a incorporar agentes de igualdad en sus plantillas, las universidades españolas también incluyeron en sus ofertas educativas posgrados en materia de igualdad y género (Tobías Olarte y Blanchard, 2011, p. 230)

El papel de la figura de expertas también ha formado parte de los estudios feministas sobre actores/as críticos y coaliciones estratégicas (Calvo, et al., 2014), en los que se ha distinguido entre académicas y profesionales, donde las primeras se enfocan más a la problematización de la igualdad, mientras que las segundas, que pueden ser asesoras externas o agentes de igualdad, se preocupan más por cómo aplicar lo que ya se ha teorizado. “Pero incluso las expertas teóricas perciben las dificultades prácticas de cuestiones como la interseccionalidad” (Calvo, et al., 2014 p. 180-181). A pesar de las diferencias, sin embargo, ambas figuras se enfocan en garantizar la igualdad de género de manera transversal y en la actualidad, tomando en cuenta también el enfoque interseccional.

1.2.5.8. Influencia supraestatal y subestatal

Para el análisis sobre el establecimiento de las estructuras de igualdad de género y el Feminismo Institucional, es importante tener en cuenta la influencia de la regulación internacional, principalmente de la Organización de las Naciones

Unidas (ONU) y de la Unión Europea (UE). Para Johanna Kantola y Joyce Outshoorn (2007), las redes transnacionales tienen un impacto significativo en las políticas nacionales, incluso después del establecimiento de los organismos de políticas de igualdad, tomando en cuenta que la UE, “es una fuente importante de financiamiento que ha mantenido y establecido agencias de política de la mujer” (p.10), para estas autoras, representa un nuevo actor, un tipo de Feminismo Institucional al que llaman *feminismo supraestatal*. Por otro lado, al Feminismo Institucional que influye a nivel regional y municipal, por ejemplo, cuando los Estados pasan responsabilidades a los municipios, como *feminismo subestatal*. Ambos tipos de Feminismo Institucional son importantes debido a que se caracterizan por provocar un efecto contagioso y de aprendizaje multinivel para la adopción de políticas de igualdad.

Para Kantola y Outshoorn (2007, p. 270), las distintas regulaciones internacionales han servido tanto a las femócratas, a las organizaciones feministas y de mujeres, como a las estructuras de políticas de igualdad para persuadir al gobierno para incluir objetivos feministas en las políticas estatales. Mientras que el feminismo subestatal ha contribuido a transferir poder de gestión a los niveles más bajos de gobierno, lo cual, tiene incidencia en la fortaleza y capacidad que ganan los organismos locales de políticas de igualdad en cuanto sus actividades y servicios, a la vez que proporciona un nuevo punto de acceso que pueden ser más cómodos para los grupos de movimientos de mujeres (p. 271)

La influencia del feminismo supranacional y subestatal debe considerarse en el análisis sobre la institucionalización del feminismo, sobre todo porque ha representado una herramienta de coacción política que, como se ha visto, ayudó a las femócratas españolas en el establecimiento de políticas de igualdad como parte del cumplimiento de los acuerdos internacionales y europeos (Mazur, 2009, p. 348).

Como ejemplo hemos visto el caso de la creación del Instituto de la Mujer en España, que se relaciona también con la influencia internacional y el ejemplo de otros países que ya con contaban estructuras de igualdad. Pero también existen

otros ejemplos de la influencia supraestatal y subestatal que se relaciona con España. A finales de 1980, aproximadamente cinco años después de la creación del IM, las Comunidades Autónomas (CC.AA.), siguiendo el modelo del gobierno central, empezaron a crear políticas de igualdad de género que contenían iniciativas para ser implementadas por distintos organismos gubernamentales, que de acuerdo con Emanuela Lombardo (2002), este proceso es el reflejo de un “efecto cascada” de los organismos de igualdad y del instrumento de los planes, debido a la difusión relativamente rápida de las medidas” (p. 82). Para María Bustelo (2016, p. 34), la característica que más destaca de este proceso es la diversidad de las actuaciones de las CC.AA. a la hora de desarrollar políticas, discursos y estructuras para promover la igualdad.

En 1989, seis años después de la creación del IM, la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), establece la Dirección General de la Mujer. Posteriormente, a principios de los años noventa, algunos municipios de la CAM establecieron las primeras concejalías de la mujer imitando a otros organismos de igualdad de distintos niveles gubernamentales (Valiente, 1999, p. 177). María Bustelo y Candice Ortobals (2007, p. 213) consideran que la formación de estos espacios se debe también al impacto de las políticas de la Unión Europea, que proporcionaron un marco legal que no solo dio legitimidad a las demandas de las mujeres, sino que contribuyó al desarrollo y creación de organismos de igualdad.

De acuerdo con Emanuela Lombardo (2002, p. 82-83) tanto a nivel nacional como autonómico existe el compromiso de tener en cuenta las líneas estratégicas establecidas por la ONU y la UE al momento de legislar y diseñar políticas públicas de igualdad, mientras que, a nivel municipal, al ser más cercanos a la población, es posible prestar servicios que sean más adecuados a sus necesidades. Esta autora, identifica que los gobiernos locales tienen las bases legales para desarrollar políticas de igualdad en la Ley del Régimen Local y en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española que establecen, por un lado, la igualdad jurídica y por otro la obligación de los poderes públicos para facilitar la igualdad efectiva entre las personas.

1.2.5.9. Coincidencia con los marcos del movimiento y la estructura

Según McBride y Mazur (2010), la idea de que los marcos sobre igualdad de género utilizados por los/as actores/as políticos coincidan con los objetivos del movimiento feminista y, por lo tanto, faciliten la incidencia de los/as actores/as del movimiento en la arena política, representa la hipótesis central del marco teórico del feminismo de Estado. De hecho, las analistas sobre Feminismo Institucional han encontrado que en ocasiones los movimientos de mujeres logran tener éxito, cuando las estructuras de agencias de políticas de igualdad llegan a coincidir con los marcos de los objetivos del movimiento de mujeres (Kantola y Outshoorn, 2007, p. 7). Por lo tanto, cuando existe esta coincidencia de marcos y se forman alianzas exitosas, los marcos se convierten en factores clave para que los organismos de políticas de igualdad sean efectivos en promover objetivos feministas, tanto en el proceso como en el resultado de las políticas (McBride y Mazur, 2010, p. 12)

De acuerdo con Mazur (2009, p. 333), la coincidencia de los marcos feministas puede encausar un cambio en las políticas públicas del Estado, cuando se logra incorporar objetivos feministas en el marco dominante del debate público, haciendo que progresivamente los futuros problemas públicos sean abordados desde una perspectiva feminista. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, colocar un micromarco de género dentro del marco temático de un subsistema de política, dependen del sector de política en el que se trabaje (McBride y Mazur, 2010, p. 264).

1.2.6. Factores que pueden representar un desafío

La mayoría de las condiciones presentadas en la literatura, proporcionan posibles condiciones que favorecen el establecimiento de agencias de igualdad y su éxito en lograr políticas que contengan participación y objetivos feministas. Sin embargo, existen condiciones que pueden afectar a este éxito.

De acuerdo con Mazur (2009, p. 344), el principal desafío al que se enfrenta el feminismo de Estado es lograr cambiar el marco dominante del debate público,

sobre todo si se toma en cuenta que las perspectivas feministas tienden a desafiar las nociones del estatus quo relacionadas con el género y sus roles establecidos, que forman parte de dicho debate.

Alejandra Massolo (2007, p. 11), en particular, ofrece una clasificación de algunos de los desafíos a los que se enfrenta la institucionalización del feminismo encontrados en sus estudios hechos en América Latina. Dichos desafíos, de acuerdo a su carácter, pueden ser de tipo político-administrativo, material o cultural. Según esta autora, las condiciones más frecuentes a las que se enfrenta el institucionalismo de género son de carácter político-administrativo, las cuales se relacionan con las rivalidades políticas entre partidos de los gobiernos multinivel que pueden llegar a limitar la aprobación de estrategias de políticas, planes, o reglamentos con enfoque de género, e impedir la asignación de recursos para llevar a cabo programas y políticas.

Otro desafío señalado por Massolo, que también es de índole político-administrativo, es la débil o incluso nula voluntad política por parte del alcalde o alcaldesa. Este punto coincide con Alison Woodward (2003, 72), quien sostiene que el compromiso político de los/as actores representa su cultura de creencias, un elemento interdependiente que influye en la institucionalización de género.

Relacionado con la voluntad política, en sus investigaciones McBride y Mazur (2010, p. 243), encontraron que existían casos donde las propias estructuras de igualdad estaban en contra de los objetivos feministas, lo cual se debió a que los gobiernos en el poder, ya sea de izquierda o derecha, se oponían a los intereses del movimiento de mujeres. Y añaden, que pueden existir otros escenarios adversos para el Feminismo Institucional, tales como la preferencia de los gobiernos de que las agencias tengan una posición más moderada y menos amenazante para la política dominante; o la asignación de líderes de la agencia con menos experiencia feminista o con menor relación con actores/as del movimiento, lo cual, puede dificultar en la promoción efectiva de los objetivos feministas en las políticas estatales (p. 247). Además, estas características, debilitan a las estructuras de igualdad y las mantiene distantes del poder estatal, condicionadas a los cambios de las mayorías gubernamentales.

Las analistas del Feminismo Institucional también toman en cuenta la posibilidad de que sea más complejo promover objetivos feministas, cuando las reformas del Estado se combinan con un partido conservador al frente del gobierno, ambas circunstancias pueden influir sobre todo en la forma en la que se aborde la igualdad de género (Kantola y Outshoorn 2007, 13). Por ejemplo, la igualdad de género en las políticas puede variar de acuerdo con su enfoque, ya sea integracionista o de establecimiento de agenda. El enfoque integracionista, defiende la inclusión de expertos en género en mecanismos de política para introducir la perspectiva de género; mientras que el segundo enfoque defiende formas más participativas en la toma de decisiones que cambia las estructuras y el paradigma de las políticas en general, ya que se basa en la inclusión de objetivos de género para retroalimentar y transformar la agenda de política principal del Estado. (Lombardo, Meier y Verloo 2017, p. 7).

Si bien ambos enfoques pueden ser de utilidad, para el Feminismo Institucional el segundo, puede representar un reto mayor, y encontrar más limitaciones para su implementación de acuerdo con la voluntad política de cada gobierno. Sin embargo, de acuerdo con Kantola y Outshoorn (2007, p. 15), la transversalidad de la perspectiva de género es la forma más deseable de “perseguir una agenda transformadora centrada en la reducción de la desigualdad estructural de género y el objetivo de transformar el proceso de políticas de manera que se elimine el sesgo de género” (p. 15). De igual forma, la transversalidad de género pone de manifiesto la necesidad de que los organismos de igualdad desarrollen instrumentos de políticas especializadas en género, tales como: directrices, capacitación de género, planes de igualdad y presupuestos con perspectiva de género, entre otros. Por lo tanto, la transversalidad de género ayuda a ampliar el mandato de la agencia y a intervenir en otras áreas y puede tomar forma de política integracionista, de establecimiento de agenda para promover la igualdad de los objetivos.

Lo anterior, explica que para Massolo (2007), parte de los desafíos de carácter político-administrativo no solo se encuentre la tarea de formar alianzas entre los actores/as de política y del movimiento de mujeres; sino también las limitadas

capacidades y falta de formación de los/as actores/as involucrados en la implementación de políticas feministas, junto con la poca experiencia en el manejo de los instrumentos de política para implementar la transversalidad de género; y por último, la incapacidad para hacer gestiones más innovadoras sobre políticas de igualdad de género por parte de los/as actores/as político-administrativos.

De igual forma, Woodward (2003, p. 72), señala que para institucionalizar la perspectiva de género es necesario contar con un alto nivel de comprensión sofisticada del funcionamiento de la perspectiva de género, es decir contar con una visión clara sobre cómo surge la desigualdad de género, para lograr aportar una idea sobre las herramientas que se requieren para realizar un cambio institucional de género, así como contar con un vocabulario de género que se comparta entre el personal, lo cual, se relaciona con un compromiso compartido y con el impulso de establecer estudios especializados en género.

En segundo lugar, los recursos disponibles, forman parte de los desafíos de carácter material, que de acuerdo con la misma Massolo (2007, p. 11), no son las limitaciones más fuertes o difíciles de enfrentar, sin embargo, la falta de presupuestos con enfoque de género, equipamiento e incluso personal, que en muchas ocasiones dependen de la rigidez de las funciones administrativas, que tienen principalmente los gobiernos locales, limitan el trabajo del Feminismo Institucional.

Por su parte, Kantola y Outshoorn (2007, p. 13), encontraron que las reformas del Estado de bienestar derivadas del neoliberalismo han tenido un impacto en el trabajo de los organismos de políticas de igualdad, pues estos ajustes, influenciados además por otros contextos de crisis económica, fueron propensos a reducir los recursos de gasto público, recurrir a subcontrataciones, e incluso el desmantelamiento de dichas estructuras. Este escenario, puede debilitar el papel del Estado en “la provisión de bienestar con impacto en la vida de las mujeres como proveedoras de servicios y trabajadoras del sector público y como clientes de los servicios del Estado” (p. 12), lo que significa que disminuye la oportunidad de los organismos de políticas de igualdad para defender objetivos feministas.

De acuerdo con Mazur (2010), el clima económico puede ser una de las condiciones que beneficien o limiten la adopción de políticas con objetivos feministas, incluso logró identificar que “durante los períodos de crecimiento económico, los gobiernos han estado más dispuestos a establecer políticas encaminadas a devolver a las mujeres al mercado laboral y facilitar la conciliación de las obligaciones familiares y laborales” (p. 337). Por lo tanto, es posible encontrar que un enfoque neoliberal en el gobierno o una crisis económica, dificulten la elaboración e inclusión de políticas con objetivos feministas.

Otro desafío para tomar en cuenta es incluir el enfoque interseccional en las políticas del Estado, donde tanto el movimiento como las académicas feministas, se han encargado de señalar la necesidad de que los organismos de igualdad incluyan más voces en el proceso de las políticas, lo cual, representa un desafío para la cultura política e incluso para la estructura organizativa de la propia agencia de política. El desafío de abordar la diversidad se acompaña de la preocupación por armonizar dicho enfoque con la transversalidad de género como parte de un instrumento de política de las estructuras de igualdad. (Kantola y Outshoorn, 2007, p. 227).

Finalmente, el tercer desafío que Massolo (2007, 11), corresponde a aquellos de carácter cultural que se encuentran sostenidos principalmente en el patriarcado, tales como el machismo y las prácticas discriminatorias por parte del Estado. Al respecto, Mazur (2009), sostiene que “cuando las normas de género dominantes van en contra de los enfoques feministas, las demandas feministas tienden a bloquearse”. (p. 338)

En definitiva, a pesar de que la institucionalización de la perspectiva de género supone el establecimiento de organismos de políticas dedicados a promover acciones específicas para conseguir la igualdad de género por parte del Estado, puede que no sea el único factor indispensable para lograrlo, pero, los análisis hechos, aportan que dichos organismos pueden funcionar de respaldo en ausencia de otras condiciones favorables. Lo mismo ocurre con la deducción de

que la presencia de un movimiento feminista y de mujeres fuerte garantiza que el Estado promueva metas feministas, también se ha encontrado que no necesariamente es indispensable para conseguir las. En este sentido, el Feminismo Institucional no solo hace referencia a las estructuras institucionales que se dedican a promover políticas de igualdad, y a las alianzas con el movimiento asociativo, sino la forma en la que logra conseguir que los objetivos feministas formen parte de la agenda principal del gobierno.

Por lo tanto, este concepto, no solo requiere del análisis de la relación y alianza que existe entre actores/as feministas y su influencia en el desarrollo de las políticas específicas de igualdad de género y generales, sino también de sus actividades e instrumentos que emplean, así como los discursos políticos que promueven y el tipo de alianzas que se crean con los grupos feministas y de mujeres. (Bustelo y Lombardo, 2016, p. 436). Sobre todo, tomar en cuenta que no existe una fórmula única o un solo factor que por si mismo pueda asegurar la efectividad del Estado para promover políticas con objetivos feministas que ayude a conseguir el éxito del movimiento. (McBride y Mazur, 2010, p. 241)

1.3. Triángulo de terciopelo

El concepto de “triángulo de terciopelo” (Woodward, 2003) que estudia las interacciones entre feminismo de Estado, feminismo académico y movimientos feministas, forma parte de las categorías de análisis y un factor explicativo del éxito o fracaso de las políticas de igualdad (Bustelo y Lombardo, 2017, p. 437). Investigadoras feministas como McBride y Mazur (2010), Anne Holli (2008), y en especial Alison Woodward (2003), se han enfocado en analizar dichas redes de interacción donde se intercambian ideas para el desarrollo de políticas de igualdad. El estudio de estas redes o alianzas se debe, según Mazur (2009), a la alta probabilidad de que los problemas sean abordados desde un tono feminista “cuando las participantes en un subsistema comparten valores y una visión feminista de la política pública” (p. 339).

Alison Woodward (2015, p. 5), se basó en la metáfora del “triángulo de terciopelo”, para analizar el papel de los/as actores/as, individuales o grupales, que interactúan y forman alianzas durante el proceso de políticas públicas de igualdad de género en la Unión Europea. Define al triángulo de terciopelo como un concepto heurístico diseñado para describir las interrelaciones entre el feminismo académico, que representa la figura experta en igualdad de género, ya sea académicas o consultoras; el feminismo organizado, representado por los movimientos de mujeres y feministas, y las *policy makers*, que son aquellos actores/as responsables de la formulación de políticas de igualdad (*femocrats/políticas*).

El concepto de triángulo de terciopelo nace en el 2003 y pone el acento en el papel de las mujeres como portadoras de ideas en un marco político interpretado con una forma geométrica, compuesto de redes de políticas que forman relaciones informales en torno a la toma de decisiones y políticas de igualdad. La idea se basa en el “triángulo de hierro” de Lowis que forma parte de un análisis de la ciencia política. En este caso, se dice de terciopelo haciendo referencia a su textura suave, que metafóricamente también proporciona la idea de flexibilidad y apertura para los/as actores/as. Por lo tanto, este concepto se apoya de la teoría política y feminista de la formación de redes no jerárquicas,

además de que las y los actrices/es presentes en cada punta con frecuencia pueden llegar a tener lazos entre sí y moviéndose a menudo entre los diferentes bordes del triángulo (Woodward 2015, p. 9-10).

Al aplicar su análisis en las políticas de igualdad europeas, Alison Woodward (2015), distingue dos aspectos importantes de la metáfora, el primero es la formación de lazos informales en la formulación de políticas, los cuales se presentan de forma transnacional y, en segundo lugar, identifica las redes especiales de actores/as (*politicians, femocrats, women's movement, academics and consultants*), que se encuentran tanto dentro como fuera del Estado y que interactúan en una formación de múltiples capas (p. 8-9).

La idea de la multicapa se refiere a los distintos triángulos que se pueden formar en diferentes niveles de gobernanza, ya sea internacional, europea, central, regional o local, estas capas compuestas por diferentes triángulos de redes de actores/as multinivel permiten que los/as actores/as interactúen en varios niveles, moverse entre ellos y cambiar de posiciones dentro de cada triángulo. La conexión e interacción de actores/as en las capas y los distintos triángulos multinivel permiten que entre los/as actores/as se formen historias personales, “frecuentemente comunes que conectan estos grupos difusos de participantes” (Woodward 2012, p. 155). Estas historias se apoyan de la identificación entre actores/as gracias a los intereses comunes que comparten sobre el feminismo, formando “lazos informales más allá de los marcos de políticas institucionales (Woodward, 2015, p. 9).

De acuerdo con Woodward (2015), el triángulo de terciopelo “nació en viajes y luego hizo un viaje desde el mundo de la política a otros movimientos sociales” (p. 8). Para explicar el recorrido de las ideas entre las redes, la autora se apoya de la metáfora de “viaje” de la perspectiva feminista, pasando por los estudios de género con carácter interdisciplinario, las biografías de los profesionales o expertas que participan en las alianzas y las iniciativas o estrategias políticas en materia de género.

Por su parte, Anne Holli (2008), aporta una comprensión más amplia de las alianzas entre actores/as feministas, llamando *constelaciones cooperativas de mujeres* al “subconjunto específico de conceptualizaciones feministas relacionadas con la cooperación de las mujeres” (p. 169). Identifica tres conceptos o subconjuntos de constelaciones que han sido aportadas por las académicas feministas, los cuales son:

1. Asociaciones estratégicas. Se caracteriza por ser una categoría basada en el contexto del feminismo noruego, y se distingue por tomar en cuenta el canal electoral para generar demandas (p. 171).
2. Triángulo de Empoderamiento. Se basan en la articulación de preocupaciones de las mujeres para traducirlas en apoyos de la agenda y la relación entre actores/as se caracteriza por tener intereses convergentes y en conflicto (p. 172).
3. Triángulo de terciopelo. El contexto principal donde nació su análisis está ambientado en la Comisión Europea y se distingue por contar con una categoría adicional enfocada en el conocimiento experto en género (p. 173).

Como se muestra en la siguiente Tabla 1.2, el único conjunto de actores/as que coincide en los tres tipos de coaliciones señaladas por Holli (2008), es el movimiento de mujeres. A pesar de que en todas las constelaciones se toma en cuenta el papel de las femócratas, el concepto de estos/as actores/as se amplía en el triángulo de Woodward. Mientras que las mujeres políticas son tomadas en cuenta en las alianzas estratégicas y de empoderamiento, únicamente el triángulo de terciopelo presenta al feminismo epistémico como participantes de la constelación. Por su parte, Holli (2008, p.174) distingue que el triángulo de terciopelo hace énfasis en las relaciones informales y las alianzas estratégicas y de empoderamiento en la formación de coaliciones exitosas.

Tabla 1.2. Clasificación de constelaciones cooperativas de mujeres

Tipo de constelación	Actores/as			Autores
Asociaciones estratégicas	mujeres de cargos públicos y partidos políticos	femócratas de la administración pública	movimiento de mujeres	Beatrice Halsaa (1991)
Triángulo de Empoderamiento	Políticas feministas	(femócratas) funcionarias feministas	movimiento de mujeres	Virgina Vargas y Saska Wieringa (1998)
Triángulo de terciopelo	Femócratas en sentido amplio (funcionarias de la UE)	Expertas en género de la academia o de consultorías	movimiento organizado de mujeres	Alison Woodward (2003)

Fuente: Elaboración propia basada en “Feminist Triangles: A Conceptual Analysis” de Anne Holli (2008)

Finalmente, Holli (2008, p. 175) critica que los tres triángulos se encuentren restringidos a un grupo de actores/as predefinido, lo que provoca una exclusión de otros jugadores y organismos. Con este señalamiento, Holli, amplía la visión de la figura geométrica de coaliciones de actores/as que facilitan el desarrollo de políticas feministas, marcando la importancia de abrir el análisis a otros contextos y actores/as que, según esta autora, en los triángulos se encuentran preestablecidos y que en ocasiones puede que no sean siempre los correctos.

Por otro lado, Woodward (2015), advierte la necesidad de incluir nuevos marcos de políticas para abordar otras intersecciones además del género, a pesar de que algunas reflexiones feministas temen que se diluya el enfoque de género y su propósito, Woodward distingue que “el terciopelo de la pasión por la justicia de género seguirá siendo el pegamento adecuado, incluso si ya no es un triángulo que se mantiene en su lugar” (p.17)

En definitiva, el análisis del triángulo de terciopelo permite explicar la importancia del papel de las feministas en el proceso de políticas, y enriquece el análisis del Feminismo Institucional. Debido a que considera que la intervención de grupos o redes de feministas, que componen cada una de las puntas del triángulo de terciopelo pueden ayudar a promover políticas que sean eficaces en torno a las cuestiones de igualdad de género en los distintos niveles del proceso de

formulación de las políticas, al estar apoyadas del conocimiento teórico y práctico del feminismo.

En el caso español (Calvo, et al., 2014), al analizar el papel de la figura experta en igualdad de género en la influencia política, sobre todo de las expertas externas a la administración (académicas y consultoras), se encontró que el ‘triángulo de terciopelo’ no parece haber funcionado en España, debido, en primer lugar, a la separación entre la orientación de los discursos académicos y el proceder administrativo, en segundo lugar, por la escasa presencia del movimiento feminista en la toma de decisiones, y por último, debido a la debilidad de las estructuras administrativas de igualdad, lo cual “terminan horadando al conjunto de agentes a favor de la igualdad de género y su capacidad a la hora de decidir sobre cuestiones estructurales de la desigualdad que vayan más allá de las consideradas ‘específicas de mujeres’” (Calvo, et al., 2014, p.182).

CAPÍTULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

INTRODUCCIÓN

Este capítulo como parte del marco teórico de esta tesis, por consiguiente, tiene como objetivo presentar una revisión de la literatura acerca de los conceptos que son medulares en la promoción de la igualdad de género por parte del Estado. El capítulo, toma como eje la definición de las políticas públicas de igualdad de género y se enfoca sobre todo en la forma en la que se ha enmarcado este concepto a lo largo de la lucha política feminista.

Sin embargo, lograr un consenso sobre cómo interpretar y abordare el concepto de igualdad de género en las políticas no es una tarea fácil, de hecho, para las académicas y feministas, los cambios y múltiples interpretaciones que ha tenido y sigue teniendo el significado de la igualdad ha dado como resultado el surgimiento de diversos enfoques y debates feministas, que se exponen a lo largo de este capítulo. Esta revisión de los enfoques y debates permiten mostrar, no solo, las múltiples formas en las que se ha interpretado el problema de la desigualdad de género, sino también los elementos que han permitido ampliar e innovar el desarrollo de las estrategias políticas.

En concreto, se analizan los aportes hechos desde las teorías feministas a las políticas públicas, los distintos enfoques estratégicos, la capacidad transformativa de las mismas estrategias, los cambios que generan y qué factores requieren, la ampliación del concepto para tratar múltiples desigualdades, así como, qué actores/as tienen voz y están presentes en la agenda política y la forma en la que se definen los problemas para erradicar o mantener la desigualdad.

2.1. La igualdad de género en las políticas públicas

Las políticas de igualdad de género pueden definirse como el conjunto de decisiones y acciones impulsadas por el Estado con el objetivo de promover una redistribución equitativa en términos de derechos y el reforzamiento de la ciudadanía de las mujeres para contrarrestar las desigualdades de género (Bustelo, 2004; Bustelo y Lombardo, 2009; Lombardo, 2004; Salazar, Méndez y García, 2000; Incháustegui y Ugalde, 2004).

La inclusión de la perspectiva de igualdad de género en las políticas es el resultado de la lucha de las mujeres y feministas por el reconocimiento de sus derechos por parte de los poderes públicos. A partir de 1975, Naciones Unidas aborda por primera vez la igualdad entre mujeres y hombres como un derecho humano, proporcionando las bases para tratar el tema de la desigualdad de género como una cuestión pública. Es así que en 1975 se nombra el Año internacional de las Mujeres y con ello la primera conferencia mundial de la mujer en México, en la cual, se declara la lucha contra la discriminación de las mujeres. Posteriormente en 1979, la Asamblea General de la ONU, aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) que promueve la puesta en marcha de medidas para poner fin a discriminación que sufren las mujeres. Posteriormente tendían lugar la tercera Conferencia de Mundial de la mujer se llevaría a cabo en Nairobi en 1985, donde se reconoce que otros asuntos afectaban a las mujeres, entre ellos la violencia contra las mujeres y los derechos de las lesbianas, y también se reconocería que no se habían cumplido con las metas de la primera conferencia Sin embargo, gracias a la gran participación de mujeres en las convenciones mundiales, en 1995 durante la IV Conferencia, llevada a cabo en Beijing, se generalizan y abalar el principio de transversalidad de la perspectiva de género o mainstreaming de género. Como resultado de todos estos acuerdos internacionales, la mayoría de los países occidentales comienzan a reconocer la necesidad de actuar para reducir las desigualdades de género y la discriminación de las mujeres, introduciendo nuevas medidas e instrumentos de política a favor de la igualdad y la no discriminación.

De acuerdo con Virginia Guzmán (2002), las políticas de igualdad de género deben estar orientadas a favorecer el acceso de las mujeres y su reconocimiento como sujetos e interlocutoras sociales ya que, es en las políticas públicas y en los espacios públicos donde se debate cuáles son los problemas que deben ser atendidos. En este mismo sentido, Ana Laura Rodríguez (2008), defiende la idea de que “la política se inicia con las mujeres organizadas y movilizadas desde la sociedad civil, quienes tradicionalmente han propugnado por la incorporación en la agenda estatal las cuestiones relativas a la desigualdad de género en calidad de problema público” (p. 114).

2.2.El concepto de igualdad y sus múltiples interpretaciones en políticas

Las políticas de igualdad de género han sufrido una serie de variaciones a través del tiempo y los contextos, debido a que el significado sobre la igualdad de género se encuentra sujeto a la interpretación de los/as actores/as involucrados/as en la formulación de políticas, y al mismo tiempo inmerso en diversos debates feministas y políticos, lo que ha resultado en múltiples interpretaciones del concepto de igualdad de género en las políticas, y por lo tanto, diversas formas de abordar el problema y darle solución. En otras palabras, “las políticas de igualdad de género son construcciones sociales en las cuales los temas de desigualdad e igualdad de género adquieren su significado a través de procesos de elaboración discursiva” (Lombardo, Meier y Verloo 2009a, p.186).

Emanuela Lombardo, Petra Meier y Mieke Verlo (2009a), explican que cualquier significado se encuentra atrapado por el posicionamiento de quien lo interpreta, lo cual puede de manera intencional o no intencional, llegar a limitar o sesgar el concepto, como resultado de nuestros propios marcos o debido a la existencia de discursos hegemónicos. En el caso de la igualdad de género, el concepto depende del posicionamiento e interpretación de las formuladoras de políticas, activistas o investigadoras feministas, que repercute tanto en las políticas de igualdad de género como en el conocimiento feminista. Al mismo tiempo, estas autoras destacan que una comprensión más crítica acerca de estos prejuicios ayuda a contrarrestar sus limitaciones y a identificar oportunidades presentes en los discursos que ayude a mejorar el desarrollo de las políticas de igualdad de género. Por lo tanto, repensar de una forma más crítica el significado de la igualdad de género, lo que Carol Bacchi (2009) llama “reflexividad”, posibilita la toma de conciencia de los prejuicios presentes en los discursos, al tiempo que muestra su dimensión habilitadora o limitadora del significado asignado para la consecución de la igualdad de género. De esta manera, el análisis discursivo de las políticas de igualdad se presenta por las autoras como una herramienta metodológica que facilita la reflexión acerca del significado otorgado a la igualdad de género en las políticas y en los debates.

La multiplicidad interpretativa del concepto sobre la igualdad de género, llevó a que Lombardo, Meier y Verloo (2009), analizaran este fenómeno y señalaran una variedad de procesos discursivos intencionales o no intencionales, que han contribuido a moldear el significado de la igualdad de género, dichos procesos representan dos oportunidades ya sea para ayudar de manera positiva a los objetivos feministas y al desarrollo de las políticas, o de manera negativa para obstaculizar el avance hacia la igualdad de género. Estas autoras, encontraron como el concepto sobre igualdad de género al transitar por distintas interpretaciones logra dar forma a diferentes procesos discursivos que pueden ser de reducción, fijación, extensión o flexión de su significado (Lombardo, Meier y Verloo, 2009a).

Se refieren a reducción del significado de la igualdad de género, cuando el tratamiento de lo que implica el concepto se simplifica o cuando se disminuyen los marcos que se adoptan para su interpretación. Como ya se mencionó, llega a favorecer un efecto positivo o negativo para la igualdad, del lado positivo, la reducción focaliza la atención en una sola parte de lo que implica el significado de la igualdad, por ejemplo, en la utilización de todos los recursos disponibles en la solución de una sola parte del problema. Por consiguiente, en lo referente a la parte negativa, se dejan de lado otros aspectos que forman parte del concepto, que incluso pueden ser de carácter estructural, limitando el enfoque transformador de las relaciones de poder que se requiere (Lombardo, Meier y Verloo, 2009b). Para un mejor ejemplo de lo que ocurre con la reducción del concepto, véase el enfoque unitario presente en el punto 2.3.4.1, sobre la forma de abordar las diferentes desigualdades en las políticas.

Por otra parte, la fijación discursiva de la igualdad de género se da cuando se establecen etiquetas a su significado, de tal forma que se reduce a un área específica de la política y a la interpretación concreta de un tema. De este modo, al otorgar una visión particular del concepto, se puede ver como la fijación, se encuentra relacionada con la forma de enmarcar la igualdad en el proceso discursivo de reducción. Se refiere también a tomar en cuenta una parte del problema, de modo que posibilita a los/as actores/as para analizar y pensar

soluciones, pero al mismo tiempo, de manera negativa, esto limita la reflexión e inclusión del análisis de otras problemáticas (Lombardo, Meier y Verloo, 2009b). Este proceso, de acuerdo con las autoras, puede ejemplificarse con el logro de la igualdad formal, que si bien ha hecho que el concepto se fije en documentos oficiales y se legitime la igualdad de género como un objetivo de política, por otra parte, también ha dejado de lado a ciertos actores/as y problemáticas. Sin embargo, la igualdad formal, a pesar de que representa una desventaja para transformar las relaciones sociales de poder, al mismo tiempo, ha favorecido la reacción por parte de los/as actores/as que han sido ignorados en esta interpretación del concepto, repensando de manera crítica este enfoque discursivo y posibilitando su ampliación, como se verá posteriormente en la sección 2.3.4 sobre Interseccionalidad, donde se explica como las feministas antirracistas, que al incluir la raza y la clase a la lucha por la igualdad lograron estirar el significado.

Por lo tanto, Lombardo, Meier y Verloo (2009), indican que el proceso de estiramiento del concepto de igualdad de género sucede cuando se incorporan más elementos al significado, y en consecuencia se expande hacia otras direcciones, incluyendo diferentes luchas relacionadas con el concepto. Es así que al estirar la igualdad de género y agregar nuevos elementos, el significado cambia, pero también lo hace la dimensión que recién se ha incorporado, tal es el caso del enfoque de interseccionalidad, donde “la comprensión tanto de la igualdad de género como de otras desigualdades se amplía mutuamente a medida en que se encuadran ya que todas tienen antecedentes de significados preexistentes formados en contextos históricos particulares” (Lombardo, Meier y Verloo 2009a, p. 189). Como consecuencia negativa de este proceso, según las autoras, es que se lleguen a difuminar elementos importantes de la forma en la que se ha interpretado el concepto, esto es que al abarcar una visión más amplia del problema cabe la posibilidad de ignorar también ciertos elementos de la realidad. Además, complejizar la mirada para definir el concepto de igualdad de género (Ver el caso del enfoque interseccional en el apartado 2.3.4), dificulta su abordaje y comprensión a la hora de desarrollar políticas públicas, que puede provocar una tensión entre luchas, al intentar dominar o priorizar alguna de ellas, sobre todo la relacionada con el género, levantando fronteras en lugar de

alianzas entre perspectivas, y por lo tanto promoviendo su exclusión (Lombardo, Meier y Verloo, 2009).

Por último, Lombardo, Meier y Verloo (2009), advierten que el proceso de flexión es el acto de doblar el significado de la igualdad de género para abarcar o establecerse entre muchos otros objetivos diferentes, abandonando el objetivo que para los anteriores procesos de encuadre discursivos es central: lograr la igualdad de género. En este caso, las autoras explican que la flexión puede ser una oportunidad para introducir la perspectiva de género en otras áreas de política, diferente a la de igualdad de género, con el propósito de “vender” la mejora de las políticas mediante un enfoque feminista que logre desarrollar políticas más eficaces. Pero al mismo tiempo, exponen el peligro de llegar a la absolutización de objetivos tan hegemónicos como el crecimiento económico, que puede relativizar y desviar el objetivo de avanzar en la igualdad de género. En otras palabras, doblar el significado puede representar tanto una oportunidad como una difícil competición con otros objetivos, que muchas veces suelen ser hegemónicos.

Esta posible relativización del objetivo de la igualdad en los discursos, relacionados con la flexión del concepto, corre el riesgo de despolitizar el tema de la igualdad de género. De acuerdo con Lombardo, Meier y Verloo (2009a), politizar es reconocer que las relaciones desiguales de poder existentes en la sociedad son un problema político, lo cual, requiere de una comprensión integral del problema e implica una responsabilidad política. Es decir, politizar es tomar en cuenta que la desigualdad de género es un problema político. Por el contrario, despolitizar el problema implica no desafiar dichas desigualdades de poder y como consecuencia, obstaculizar su transformación. Esto ocurre “cuando no se menciona el grupo normativo de hombres como parte del problema o la solución de desigualdad de género, las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres quedan sin cuestionar y eso puede bloquear las oportunidades de cambio” (Lombardo, Meier y Verloo 2009a, p. 190). En este sentido, despolitizar se refiere a quitar, reducir o neutralizar la dimensión de género en los discursos, lo que estas autoras llaman “*de-gendering*”.

Como hemos visto y debido a que la igualdad de género se ha convertido en un objetivo para los gobiernos de diversos países, involucrando, al mismo tiempo, diferentes contextos sociales y políticos, así como múltiples actores/as tanto políticos como de la sociedad civil y organizada, el propio significado de la igualdad de género ha ido moldeando diversas formas de interpretar el concepto. En palabras de Mieke Verloo y Emanuela Lombardo (2007, p. 22), la igualdad de género es un concepto controvertido y en disputa que muestra una diversidad de significados en las políticas. Esta variedad de significados de la igualdad de género ha dado como resultado el surgimiento de enfoques estratégicos, así como una multiplicidad de debates políticos y feministas que afectan la forma de enmarcar las políticas de igualdad de género.

2.3. Enfoques estratégicos de políticas para promover la igualdad de género

La literatura sobre género y política (Astelarra, 2005; Bustelo y Lombardo, 2016; Lombardo, 2004; Verloo, 2005; Verloo y Lombardo, 2007), coinciden en tres enfoques teóricos que aportan diferentes estrategias para promover la igualdad de género en las políticas: igualdad de oportunidades, acciones positivas y transversalidad. Estas visiones estratégicas no están en oposición, ni implican una visión evolucionista que signifique la sustitución de unas por otras, sino más bien son complementarias y presentan un desarrollo consecutivo dentro del paradigma teórico feminista aunque no de la misma forma en todos los países, (Alonso Álvarez, 2015; Bustelo y Lombardo, 2016), como veremos que ocurre en España, al revisar cada una de estas estrategias. Que si bien, en el caso español, se partió de la concepción de la igualdad de oportunidades, sobre todo, se caracteriza por presentar un rápido desarrollo de sus políticas en materia de igualdad, hasta el punto de que en 2008 se llega a considerar a la vanguardia de las políticas europeas (Bustelo, 2014).

Por otro lado, de acuerdo con Emanuela Lombardo (2004), estas políticas reflejan los caminos tomados por las mujeres en sus esfuerzos por conseguir una ciudadanía igualitaria o diferenciada. Esta doble confluencia se basa en el *Dilema de Wollstonecraft* que formula Pateman (1989) y que hace referencia a Mary Wollstonecraft escritora de *Vindicaciones de los derechos de la mujer* en 1792. Las dos vías contradictorias que describe este dilema sobre la ciudadanía de las mujeres son la vía de la igualdad y la diferencia.

El enfoque de la igualdad, busca que las mujeres tengan los mismos derechos que tienen los hombres, en tanto que son seres humanos iguales; mientras que el segundo enfoque, pone el acento en la diferencia sexual entre mujeres y hombres, argumenta que las mujeres al ser distintas que los hombres requieren de una ciudadanía basada en sus habilidades, intereses y necesidades femeninas, de acuerdo con Encarnación Fernández (2015, p. 335), en la defensa de la diferencia, “las mujeres demandan el derecho a ser ellas mismas, a autodefinirse, sin tener que asumir los modelos masculinos para alcanzar la igualdad”, lo que significa que la liberación de las mujeres no se consigue por

lograr los mismos derechos que tienen los varones, sino que se requiere de políticas que tomen en cuenta la “especificidad” femenina. Esto supone por un lado que al vindicar la igualdad de derechos de las mujeres con relación a los derechos que tienen los hombres, se acepta una ciudadanía con características patriarcales que, al estar basada en un enfoque masculino, se definiría como una ciudadanía inferior a la de los hombres. Por otro lado, en el camino de la diferencia, se arriesga a que la atención de las necesidades específicas de las mujeres se entienda como una falta o anomalía de la norma masculina, al tomar como referencia que lo normativo es todo lo referente a lo masculino, razón por la cual, al defender la especificidad del sexo femenino para conseguir derechos dirigidos a las mujeres, sin cuestionar la asignación social de los roles de género pueden caer en una trampa al desarrollar políticas que contribuyen con la división sexual del trabajo (Lombardo, 2004). Este dilema, de acuerdo con Emanuela Lombardo (2004) y Carmen Castro (2017), forma parte de la crítica feminista desde sus orígenes y puede explicar los avances y retrocesos para que las políticas consigan que la igualdad formal se traduzca en igualdad real en la Unión Europea.

2.3.1. Igualdad de Oportunidades

La igualdad de oportunidades se basa en promover y defender la ciudadanía de las mujeres y con ello, que tanto hombres como mujeres tengan “el mismo acceso a ciertos bienes fundamentales (derechos, libertades, ingresos, bienestar)” (Bustelo y Lombardo 2016, p. 437). Este enfoque, está relacionado con el pensamiento del feminismo liberal, y aborda el problema de la desigualdad en la ley. De acuerdo con Emanuela Lombardo (2004), esta visión sigue el primer camino del *Dilema de Wollstonecraft*, ya que está relacionada con incluir a las mujeres en el mundo para darles acceso a los derechos y oportunidades que ya tienen los hombres.

Debido a lo anterior, los instrumentos utilizados para esta estrategia son principalmente de carácter legislativo, apoyándose de la revisión y creación de leyes específicas supone un avance al otorgar el acceso formal de las mujeres

a sus derechos, al tiempo que “establece una base legal para eliminar la discriminación contra las mujeres en distintas áreas” (Lombardo 2004, p. 57).

En España, este enfoque sirvió para eliminar la obligatoriedad de un permiso por parte del padre o el marido para que las mujeres pudieran trabajar y cobrar un sueldo, así como otras medidas como el artículo 14 de la Constitución española que dicta la igualdad ante la ley y algunos artículos de la ley de igualdad 3/2007 (Bustelo y Lombardo, 2016). Sin embargo, de acuerdo al análisis de María Bustelo (2001, p. 251-257), a pesar de que en un inicio el enfoque de las políticas públicas de igualdad en España era el de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y que bajo esta perspectiva se crea el propio Instituto de la Mujer en 1983, por otro lado, también se entendía que conseguir la igualdad de derecho, o igualdad formal, no significaba lograr una igualdad real y por lo tanto, se impulsaron medidas, aunque no suficientes, para lograr la igualdad en los resultados y no solo en las oportunidades promovidas. Por otro lado, los primeros dos planes de igualdad españoles, elaborados entre 1988 a 1993, se enfocaban más a la falta de participación de las mujeres en la sociedad y trataban la lucha contra la desigualdad de sexo y no de género, es decir, se basaban más en la desigualdad biológicas entre hombres y mujeres, y no tanto a “las consecuencias sociales de las diferencias biológicas entre hombres y mujeres” (Bustelo, 2001, p. 252). Adicionalmente, Bustelo al analizar las denominaciones de estos primeros planes, explica que los títulos se enfocaban hacia lograr la “igualdad oportunidades de las mujeres”, lo cual se relaciona con la idea de promover la inclusión de la participación de la mujer en un mundo de hombres, mientras que el III Plan (1997-2000), se titula “Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”, lo cual ya indica que a nivel discursivo el enfoque de las políticas de igualdad en España cambió hacia una organización de la sociedad donde quepan tanto mujeres como hombres. Sin embargo, a pesar de este avance, Bustelo (2001, p.156) también apunta que mientras se daba este cambio, el organismo encargado de la elaboración de estos planes de igualdad continuaba siendo un Instituto de la “Mujer” (en singular), mostrando una contradicción discursiva sobre el avance del enfoque en materia de igualdad.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, los tres (de cuatro) primeros planes de igualdad hacen referencia a este enfoque (*Plan de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres del municipio de Madrid 2000-2004*; *II Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Madrid 2006-2009*; y *Estrategia para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Ciudad de Madrid 2011-2015*), así como las direcciones que se encargaron de desarrollar estos planes del 2003 al 2015 llevaban el nombre de Dirección General de Igualdad de Oportunidades. El plan elaborado durante el mandato del 2015 al 2019, utiliza la denominación de igualdad de género (*Plan Estratégico para la igualdad de género de la ciudad de Madrid 2018-2020*) y el Área se denominó de Políticas de Género y Diversidad, lo que significa un cambio de enfoque que está más centrado en la eliminación de obstáculos estructurales de la igualdad (Lombardo, 2004) y una ampliación de la mirada hacia otras desigualdades además de la de género.

La principal crítica al desarrollo de este enfoque es que por si solo no logra conseguir un cambio social respecto a los derechos de las mujeres, predominando en todas las áreas de la vida pública el dominio masculino y la desigualdad, y al tener una mirada neutra, ignora la diversidad y el reconocimiento de las necesidades de las mujeres (Astelarra, 2005; Fernández, 2015; Lombardo, 2004). Para Emanuela Lombardo (2004), esta visión se limita a atacar los síntomas de la desigualdad de género, pero no sus causas, ya que no aborda los temas centrales de la discriminación sexual como el reparto de las responsabilidades familiares y el trabajo entre los sexos, la violencia contra las mujeres y los derechos reproductivos. De esta manera, surge la necesidad de sumar instrumentos que aceleren el cambio, dando pie a la segunda estrategia, que se le conoce como acciones positivas o acciones afirmativas.

2.3.2. Acciones Positivas

El segundo camino tomado para lograr la igualdad persigue un cambio de rumbo respecto a la perspectiva masculina dominante y a los límites encontrados en la estrategia anterior, abordando el problema de la neutralidad de género en los derechos y oportunidades. Pone el acento en el reconocimiento de la diferencia

de las mujeres como un grupo con desventajas en temas como el empleo o los puestos de decisión. Por este motivo, su estrategia se basa en la implementación de medidas específicas y se encuentra en la línea del feminismo radical como su principal corriente de pensamiento (Verloo y Lombardo, 2007)

De acuerdo con Mieke Verloo y Emanuela Lombardo (2007), en Europa, las acciones positivas y la discriminación positiva son algunas de las soluciones más relacionadas con esta visión. Por su parte, Ana Laura Rodríguez (2008), hace uso del término de *acciones afirmativas*, que es el más utilizado en América Latina, y las define como una política de acceso para grupos que están socialmente desvalorados y que tienen una baja participación en jerarquías institucionales debido a restricciones basadas en cualidades subjetivas. Por lo tanto, esta estrategia intenta dar acceso a grupos específicos que se encuentran en desventaja en términos cuantitativos para revertir su discriminación y contrarrestar la desigualdad, además de que reconoce que no todas las personas pueden hacer uso de sus derechos de la misma forma (Astelarra, 2005; Verloo, 2005). De manera que en las acciones positivas además del género se pueden tomar en cuenta otras desigualdades, ya sea por raza, etnia, clase social o la edad. (Bustelo y Lombardo, 2016; Rodríguez Gustá, 2008)

Las acciones positivas se identifican a menudo por ser de carácter temporal, ya que están diseñadas para dejar de implementarse cuando se haya eliminado la desigualdad. Sin embargo, son un paquete de políticas controversiales y diferentes a las que se venían desarrollando, ya que buscan romper con la dinámica de la infrarrepresentación femenina y la sobrerrepresentación masculina en diversas áreas (Bustelo y Lombardo, 2016). El principal objetivo de estas medidas es “remediar un mal o incrementar la proporción de minorías o de mujeres en la fuerza laboral, la clase empresarial o la población estudiantil universitaria.” (Rosenfeld 2011, p. 60).

A nivel político, un ejemplo de acciones positivas, puede ser el sistema de cuotas para la representación legislativa, diseñado para incrementar la representación de las mujeres en los órganos legislativos. Existe una diversidad de argumentos tanto a favor como en contra de estas políticas. Los argumentos en contra ven

que, al dar un trato preferencial para las mujeres, se está discriminando a los hombres. Mientras que los argumentos a favor defienden la necesidad de la representación de cada una de las voces y grupos existentes en la sociedad, replanteando el ejercicio de la ciudadanía al defender “la experiencia personificada que requiere la representación y que desafía el modelo despersonificado que ha dominado el pensamiento occidental” (Bacchi 2006, p. 43).

Acuerdos internacionales y europeos establecen pautas para instar a los gobiernos la adopción de medidas específicas que promuevan la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, la III Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1985 en Nairobi, aprueba las acciones positivas y el empoderamiento de las mujeres como propuestas imprescindibles para lograr la igualdad de género. Por su parte, el Tratado de Ámsterdam de 1997, en su artículo 119 establece la importancia de poner en marcha medidas que favorezcan al sexo menos representado en relación con su actividad profesional. A nivel europeo, las Recomendaciones del Consejo de las Comunidades Europeas de 1984, apoyan la inclusión, por parte de los gobiernos, de acciones positivas para contrarrestar los efectos perjudiciales de la desigualdad que supone para las mujeres. En España, sin embargo, el discurso anti-cuotas por parte del Partido Popular llegó a generalizarse, de acuerdo con este partido, las cuotas en realidad des-empoderan a las mujeres, ya que están suficientemente cualificadas para obtener un cargo político, por lo tanto, no necesitan de cuotas para tener éxito en la política (Bustelo y Lombardo, 2009, p. 163). A pesar de las resistencias sexistas a estas acciones la Ley de igualdad 3/2007 representa un mandato normativo para su introducción (Bustelo y Lombardo, 2017, p.438).

En el caso particular del gobierno municipal, la Carta Europea para la Igualdad de mujeres y hombres en la vida local del 2006, a la que el Ayuntamiento de Madrid se adhirió en abril de 2008 y que sirvió como documento guía de la Estrategia para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la ciudad de Madrid (EIOMH 2011-2015), defiende también la aplicación de acciones positivas para asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones del gobierno local.

De acuerdo con Encarnación Fernández (2015), el término de acciones positivas cuenta con una amplia interpretación que “incluye políticas muy variadas en las que se entremezclan finalidades distintas” (p.349) de tal forma que podemos encontrar acciones positivas que, si bien representan un avance hacia la igualdad, también presentan algunas limitaciones. De esta forma, podemos encontrar acciones positivas que favorecen políticas tradicionales de igualdad de oportunidades, que inspiradas en el feminismo de la igualdad y cuyo principal objetivo es el de promover el empleo femenino, no alcancen a superar los estándares definidos por los varones al impulsar su acceso a empleos incompatibles con las responsabilidades de cuidado, motivo por el cual solo pueden acceder a la igualdad si son capaces de actuar de acuerdo a los estándares masculinos, en este caso, busca la incorporación de las mujeres a la esfera pública, que sin duda se considera necesario, pero resulta ser insuficiente, ya que, no consigue superar el enfoque androcéntrico en la promoción del empleo. Por otro lado también podemos encontrarnos con acciones positivas inspiradas en el feminismo de la diferencia, que contribuyan a revalorizar “las actividades y tareas tradicionalmente tipificadas como ‘femeninas’, e intentan integrarlas de forma natural en el ámbito laboral, el cual debería adecuarse a esta realidad reconociendo su valor positivo” (Fernández, 2015, p. 350), políticas que promueven la protección de los derechos ligados a la maternidad y la conciliación son ejemplos de este tipo de acciones al otorgar un cierto reconocimiento y valor social a la diferencia femenina. Sin embargo, la dificultad de este tipo de medidas es que pueden caer en la trampa del esencialismo, reforzando los roles y estereotipos de género y por lo tanto a reproducir la división sexual del trabajo.

En este sentido, las limitaciones de las acciones positivas se relacionan en primer lugar, con el hecho de que se dirijan más a las consecuencias de la desigualdad que a sus causas. De este modo, se corre el riesgo de que las medidas específicas dirigidas hacia las mujeres contribuyan a perpetuar la desigualdad, ya sea debido a que pueden favorecer el esencialismo de las mujeres como sujetos débiles que requieren de atención especial, contrario a lo que se espera para lograr la autonomía de las mujeres, o debido a que pueden

convertirse en un obstáculo para su acceso y permanencia en el mercado laboral, puesto que algunos empleadores prefieren evitar otorgar permisos de maternidad y conciliación, derechos a los que por razones sociales y culturales se acogen principalmente las mujeres (Fernández, 2015). Otra crítica se refiere a que la perspectiva de las mujeres que se incluyen en el ámbito público no siempre representa intereses que beneficien el avance hacia la igualdad de género, resultando insuficiente al no superar el androcentrismo.

Es evidente que este tipo de estrategia no ha logrado garantizar la defensa de los derechos de las mujeres, ni la transformación del sistema de dominación patriarcal, y que, por el contrario, han llegado a favorecer *el velo de la igualdad*, es decir, la creencia de que al haber más mujeres representadas en el ámbito público la igualdad ya se ha alcanzado (Varela, 2017). Sin embargo, el valor de las acciones positivas se encuentra en que son “un complemento necesario de la igualdad de oportunidades” (Astelarra 2005, p. 79). De acuerdo con Emanuela Lombardo (2004), son esenciales para el progreso y un instrumento fundamental de las políticas públicas de igualdad al abordar un concepto más amplio sobre la igualdad formal.

2.3.3. Transversalidad de la perspectiva de género

La transversalidad o *Mainstreaming* de género¹², es el tercer camino que aspira a superar las limitaciones de las anteriores, ya que es una estrategia más ambiciosa al incorporar la perspectiva de género en todas las actuaciones políticas de gobierno con el fin de obtener la igualdad de género. El principio de esta visión es la transformación de las relaciones entre mujeres y hombres, al

¹² Es necesario comentar aquí que en la traducción al castellano de “*mainstreaming*” ha resultado problemática, ya que existen diversos cuestionamientos con respecto a si el término “transversalidad” realmente representa la filosofía del “*gender mainstreaming*”, pues se cree que dicha palabra por si sola, no alcanza a cubrir y penetrar en su totalidad las áreas y la estructura política. Sin embargo, para la presente tesis, se utiliza “transversalidad de la perspectiva de género” como sinónimo de “*mainstreaming* de género”, ya que, se entiende desde el sentido estratégico y transformador que requiere integrar sistemáticamente la perspectiva de género como objetivo central de política, es decir, en la corriente principal, que como veremos en este apartado, va más allá de hacer únicamente política específica para mujeres y de formular políticas de igualdad exclusivamente desde el ámbito y/o los organismos de igualdad (Bustelo, 2001, p. 177; Incháustegui y Ugalde, 2006, p. 1; Woodward, 2003, p. 66.).

ver como problema lo socialmente establecido como femenino subordinado al dominio de lo masculino, su propuesta está relacionada con modificar este orden social y con desafiar la categoría de género en su conjunto. Este enfoque se basa en el pensamiento crítico del feminismo posmoderno (Verloo y Lombardo, 2007).

La principal base de la transversalidad de la perspectiva de género está relacionada con acuerdos internacionales como la CEDAW y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995. La Unión Europea es un actor muy importante en el desarrollo de esta estrategia (Walby, 2004). En 1997, el Tratado de Ámsterdam, legitima el enfoque de *Mainstreaming* de género y coloca la igualdad entre mujeres y hombres como una tarea explícita que obliga a la Unión Europea a promover la igualdad de género en todas sus actividades (Verloo, 2005). De acuerdo con Silvia Walby (2004), la definición de *Mainstreaming* de género más utilizada en los documentos europeos es la concebida por Mieke Verloo como presidenta del Grupo de Personas Expertas/os en Mainstreaming de Género del Consejo de Europa en 1998, el cual, explica que:

El mainstreaming de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores/as normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas¹³.

En el caso de España (Bustelo 2014), el principio de mainstreaming o transversalidad de género influyó especialmente en la década de los años 90. Al principio, la UE tuvo un papel importante al inspirar las políticas de género españolas, sin embargo, los discursos de estas políticas fueron tomando fuerza a lo largo del tiempo por si mismas, aunque la influencia europea continuó tomándose en cuenta en algunos temas como la antidiscriminación y las desigualdades múltiples, así como en ciertos momentos como en la época de

¹³ Traducción tomada de Lombardo, “El Mainstreaming de género en la Unión Europea” (2003), p. 6

recortes presupuestarios. Sin embargo, en la siguiente década, se introducen otros instrumentos de políticas de igualdad, desde leyes hasta “Unidades de Género”, como estructuras organizativas que ayudan implementar la transversalidad de género. Con la aprobación de la Ley para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (2007), el mainstreaming de género se convierte en un principio rector que se traduce en acciones políticas en diversos ámbitos de la vida social y política (Bustelo, 2016).

Como vemos, la transversalidad de la perspectiva de género se caracteriza por profundizar la intervención política (Astelarra, 2005), debido a que se pasa de defender la iniciativa de establecer una sola política de igualdad de género, a extender la estrategia de implementación de la perspectiva de género en todas las políticas y sus etapas, así como en todas las áreas y niveles gubernamentales; lo cual, implica diversos procesos políticos y actores/as, y al mismo tiempo requiere de una serie de cambios en las estructuras gubernamentales. En este sentido, es importante destacar la complejidad de la transversalidad de género, debido a su amplio campo de actuación, implicación y necesidad de cambios institucionales.

2.3.3.1. Campo de actuación

Esta estrategia es amplia en cuanto a su nivel de actuación, pues requiere que el Estado en su conjunto promueva la igualdad de género (Astelarra, 2005), lo que significa incorporar la perspectiva de género tanto en las políticas específicas dirigidas a las mujeres, como en la agenda política dominante, haciendo que las políticas generales sean más efectivas en la inclusión de un análisis de género y adoptando un enfoque estructural y transformador que ponga a todos los poderes públicos al servicio de la igualdad entre mujeres y hombres (Alonso Álvarez, 2010; Lombardo, 2004; Verloo y Lombardo, 2007; Walby, 2004). Es necesario, por lo tanto, contar con una perspectiva más amplia, debido a la existencia de desigualdades en todas las áreas de la vida tanto pública y privada, como en las políticas públicas generales que con una aparente neutralidad incluyen sesgos de género que también promueven y perpetúan dichas desigualdades entre mujeres y hombres. En este sentido, la

transversalidad de género a diferencia de las estrategias anteriores pone el foco de atención en las causas del problema de la desigualdad en las relaciones de género y no solo en sus consecuencias.

Es importante aclarar que “la transversalidad no implica sustituir o eliminar las medidas específicas a favor de la igualdad, significa eso sí, no reducir las políticas de igualdad a esas medidas específicas” (Fernández, 2015, p. 353). Por lo tanto, este tipo de estrategia no sustituye la adopción de las anteriores sobre igualdad de oportunidades y acciones positivas, por el contrario, son actuaciones complementarias que requieren de un trabajo en conjunto con la transversalidad de género.

Por otra parte, Pilar Alberti (2004), identifica que la transversalidad de género debe incorporarse tanto de manera vertical, es decir en todos los niveles que van de lo internacional a lo local; como horizontal en todas las instituciones, políticas y actores/as de un gobierno en concreto. Esta estrategia, entonces, puede ser promovida en los gobiernos multinivel y al mismo tiempo cada departamento, organismo y Área de Gobierno colaboran a nivel horizontal para lograr incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos gubernamentales.

2.3.3.2. *Implicaciones*

Aunado a lo anterior, la transversalidad de género implica un mayor compromiso político y un aumento de los recursos y las instituciones que actúan (Astelarra, 2005). Asimismo, de acuerdo con diversas autoras (Astelarra, 2005; Bustelo y Lombardo, 2016; Guzmán, 2002; Roldán y Leyra, 2014; Verloo y Lombardo, 2007) para lograr implementar con éxito esta estrategia, se requiere de una maquinaria de política de igualdad que tenga la capacidad de promover de manera especializada la puesta en marcha del *mainstreaming* de género (Alonso, 2015), así como tomar en cuenta todas las voces involucradas. En primer lugar, es necesario crear un organismo que contribuya a desarrollar las capacidades del Estado para manejar un concepto más amplio de igualdad de género y lograr mejorar las prácticas democráticas. Así como recursos

participativos y herramientas especializadas, como planes de igualdad, estadísticas y presupuestos con enfoque de género.

Por otro lado, implica un cuestionamiento continuo del impacto de la dinámica impuesta entre los géneros, y apunta a una transformación al eliminar esta dinámica y reorganiza los procesos para que las personas responsables de las políticas se vean obligadas y sean capaces de redirigir las actuaciones al incorporar la perspectiva de género (Verloo, 2005). En otras palabras, la transversalidad extiende la responsabilidad de los temas de género a las personas involucradas en la formulación de políticas, por este motivo, es necesario contar con su compromiso y sensibilización (Alonso, 2015), además de que se apoya en el análisis de los efectos que pueden tener dichas políticas sobre mujeres y hombres que contribuye a la producción de conocimiento y mejora tanto la implementación, como el diseño de las políticas. Por ello, es necesario que la participación de la sociedad civil sea activa en los procesos de toma de decisión (Walby, 2004), ya que, de acuerdo con Virginia Guzmán (2002), sirve para debilitar las rígidas fronteras que separan lo privado y lo público, y para lograr obtener la información que se requiere en la formulación de políticas.

En este sentido, la transversalidad de género conlleva un modelo político democrático, que incluye las diversas voces de las mujeres, así como contar con el apoyo de personas expertas en igualdad de género para su funcionamiento eficaz (Bustelo y Lombardo, 2016; Walby, 2004). Tener en cuenta la voz de las mujeres no solo se refiere a su participación activa y equitativa en la toma de decisiones, sino también, a que se tome en cuenta el efecto que las políticas puedan tener en mujeres y hombres, puesto que parte del principio de que todas las relaciones entre mujeres y hombres y su participación social, están condicionadas por el sistema de género, de modo que hay decisiones que tienen un impacto diferente, aun cuando ni se previniera, ni se deseara (Astelarra, 2005).

2.3.3.3. Cambios

El cambio en la cultura institucional que requiere la implementación de la transversalidad de género significa que el Estado debe modificar la manera de hacer las cosas, ya que se trata de mejorar las prácticas democráticas en cuanto al género (Bustelo y Lombardo, 2016; Walby, 2004). No se debe olvidar que esta estrategia tiene como objetivo lograr la transformación de las relaciones de género, lo cual supone eliminar la base cultural y política que ha sustentado la jerarquía entre lo masculino y lo femenino y que ha permeado casi todos los tipos de organización social (Astelarra, 2005, p. 89). Sylvia Walby (2004), explica que un rasgo característico que se aborda en el análisis para mejorar la transversalidad de género es “mostrar la manera en la que las relaciones de género tienen importancia en las prácticas institucionales” (p. 2), por lo tanto, la transversalidad de la perspectiva de género debe ser un sinónimo de cambio de las estructuras institucionales y organizativa que afecte al proceso político, los mecanismos y los/as actores/as políticos (Lombardo, 2004).

El cambio que requiere la transversalidad de género para su implementación “demanda una perspectiva estratégica capaz de considerar las dimensiones sociales globales que podrían o deberían caer bajo la influencia de este cambio, pero igualmente las dimensiones institucionales de la organización que la pone en marcha” (García, 2008, p. 79). Para María Bustelo y Julia Espinosa (2019, p. 165), las políticas de igualdad no solo dependen de las actitudes y comportamientos de las personas, sino de la capacidad organizativa para transformar y superar las desigualdades estructurales.

Por lo tanto, promover la igualdad de género en las políticas públicas, no es abordar únicamente el problema de la desigualdad entre mujeres y hombres en los planes, leyes o en diversas acciones positivas, sino que además requiere redefinir todas las acciones gubernamentales para implementar la perspectiva de género, así como de un cambio institucional que involucre directamente la participación de las mujeres, de otros/as actores/as políticos/as y de sus procesos políticos.

2.3.3.4. Limitaciones

Las limitaciones de esta estrategia se encuentran en la ambigüedad en torno a cuál debe ser el sentido y la dirección de los cambios (Fernández, 2015). De acuerdo con Alba Alonso (2010) y Emanuela Lombardo (2004), a pesar del consenso de la importancia de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas por parte de la Unión Europea y sus países miembro, los cambios en las instituciones y agendas políticas luego de acogerse al principio de la transversalidad de género no han mostrado la efectividad esperada, debido a las diversas formas de comprensión del concepto de igualdad de género, originando que la transversalidad de género se aborden de múltiples forma.

La falta de comprensión del propio significado de la igualdad de género ha dificultado la implementación de la transversalidad de género. De acuerdo con Verloo (2005), uno de los principales problemas en la implementación de la estrategia de *Mainstreaming* de Género se encuentra en un plano discursivo, debido a las divergencias en los marcos de políticas respecto a la igualdad de género. En este sentido, Alba Alonso (2010) explica que como resultado la aplicación de esta estrategia es más bien limitada y dista de la esperada transformación de las políticas públicas con perspectiva de género.

2.4. Otros debates feministas para promover la igualdad de género en las políticas

De acuerdo con Mieke Verloo y Emanuela Lombardo (2007), las políticas de igualdad de género además de expresar diferentes representaciones de cuál es el problema de la desigualdad de género y, por lo tanto, las estrategias que deben abordarse para dar solución al problema, también se cruzan con una serie de debates políticos y feministas con respecto a la igualdad de género y otras desigualdades, así como con quién tiene o debería tener voz, y dónde se encuentra ubicado el problema, debates que serán descritos en esta sección, la cual se basa en la clasificación hecha por estas autoras.

Emanuela Lombardo, Petra Meier y Mieke Verlo (2009), toman en cuenta que, incluso cuando las feministas debaten sobre la igualdad de género y discuten sobre cuáles son o deberían ser los intereses de las mujeres, qué son las mujeres, y qué estrategias para la igualdad de género son más aceptadas en un momento determinado, ponen de manifiesto sus propias creencias y su apego a estrategias concretas. Dicha multiplicidad de interpretaciones y creencias, pueden llegar a ser contraproducentes o a estancar el avance de la mejora de las políticas de igualdad de género. Sin embargo, estas autoras, rescatan la idea de que el cuestionamiento en sí sobre la forma en la que se da significado a la igualdad de género representa una oportunidad para contribuir a la transformación de la manera en la que se enmarcan los debates, al tiempo que puede llegar a ser más adecuado para enfrentar las causas estructurales relacionadas con la “dinámica continuamente cambiante de las relaciones de poder de género” (2009b, p. 9).

En otras palabras, existe poco consenso entre actores/as de políticas, feministas y el mundo académico, pero aun así, estos debates -acerca del género y la interseccionalidad, la voz que enmarca el problema y la definición de lo político en la dicotomía público y privado- contribuyen con el análisis acerca de qué es lo que se está excluyendo y qué se considera parte de las políticas, así como qué tanto se promueve la igualdad o se perpetúa y reproduce la desigualdad de género (Verloo y Lombardo, 2007).

2.3.4. Interseccionalidad, la diversidad y otras desigualdades en las políticas

Emanuela Lombardo y Mieke Verloo (2009) afirman que “la cuestión de cómo enmarcar el género en el contexto de las múltiples diferencias y desigualdades que existen entre las mujeres ha atravesado los debates en las últimas dos décadas” (p. 113). Con el debate en torno a la intersección de género con otras desigualdades, se intenta teorizar en relación a las diferencias existentes entre las mujeres de acuerdo con la raza, clase, edad, orientación sexual, origen étnico, capacidad y otras desigualdades complejas, además de que ayuda a dejar de lado el esencialismo y la homogenización de las mujeres. No se trata de analizar un tipo de desigualdad en comparación con otra tomando como norma la que parece ser dominante, sino centrarse en el cruce de las diversas desigualdades. (Verloo y Lombardo 2007, pp. 24-25).

La comunidad académica feminista que ha llevado el enfoque interseccional al análisis de políticas públicas (Barrère, 2010; Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019; La Barbera, 2017; Lombardo y Verloo, 2010), identifican que los primeros textos escritos sobre el enfoque de interseccionalidad fueron publicados en la década de los años ochenta, principalmente en el pensamiento feminista antirracista de Estados Unidos. El feminismo antirracista, al criticar la forma en la que se abordaba el concepto de igualdad de género, tanto por parte del movimiento feminista como de las políticas de igualdad, señalaron dicha forma de abordar el concepto no reflejaba la experiencia de todas las mujeres puesto que no toma en cuenta “como la raza, la clase y la orientación sexual pluralizan y particularizan el significado de ser mujer” (La Barbera, 2017, p. 192).

Por otro lado, las estudiosas de las políticas de igualdad (Alonso, 2010; Barrère, 2010; Expósito, 2012; Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019; Lombardo y Verloo, 2010; Verloo, 2006) afirman que el término de “interseccionalidad” fue acuñado por primera vez por Kimberlié Crenshaw en 1989, en un análisis legal de tres casos de discriminación, en los que mujeres afroamericanas pierden sistemáticamente sus demandas contra empresas, debido al tratamiento por separado, por parte de las cortes, de las categorías de raza y género. Esto

debido a que el enfoque analítico de la justicia estadounidense contiene la concepción de una única experiencia sobre discriminación racial, la de los hombres negros y otra sobre discriminación por razón de género, la de las mujeres blancas, haciendo invisible la experiencia de las mujeres negras en la conceptualización de discriminación por raza y sexo.

Para explicar el concepto de interseccionalidad Crenshaw (1989) ejemplifica las diferentes formas en las que las mujeres negras pueden experimentar la discriminación, a través de la metáfora del cruce en una carretera donde los automóviles pueden ir y venir en cuatro direcciones distintas, tal y como sucede con la discriminación que puede ir en una dirección u otra, al ocurrir un choque éste puede afectar a una sola dirección o puede afectar el tráfico de todas las direcciones, “del mismo modo, si una mujer negra se ve perjudicada porque se encuentra en la intersección, su lesión podría ser consecuencia de la discriminación sexual o la discriminación racial” (Crenshaw, 1989, p. 149). Además, la interseccionalidad de acuerdo con Crenshaw se puede presentar en dos niveles: estructural y político. A nivel estructural la interseccionalidad de diversas desigualdades afecta de manera individual la vida de las personas. Mientras que a nivel político ocurre cuando la intersección de desigualdades y exclusión se presenta en las estrategias políticas de las instituciones. Para la autora, por lo tanto, es necesario tomar en cuenta la interseccionalidad de desigualdades en el análisis de políticas públicas, ya que, para ella, resulta irónico que las y los responsables de la formulación de dichas políticas y de abordar los problemas del racismo y el sexismo tomen una postura discriminatoria. Considera que si las personas responsables de la formulación de políticas abordaran la interseccionalidad y en consecuencia “comenzaran por abordar las necesidades y los problemas de las personas más desfavorecidas y por reestructurar y rehacer el mundo donde sea necesario, también se beneficiarían otras personas singularmente desfavorecidas” (Crenshaw, 1989, p. 167).

En resumen, Crenshaw (1989, p. 140) advierte la necesidad de reformular el análisis antirracista presente tanto en la teoría feminista como en el discurso político para lograr reflejar realmente las experiencias en la interacción de la raza

y el género. Dicha reformulación no se consigue incluyendo en el análisis a las mujeres negras, ya que, la experiencia interseccional es más compleja que el simple hecho de sumar el sexismo y el racismo, por lo tanto, “cualquier análisis que no tenga en cuenta la interseccionalidad no puede ser suficiente para abordar la forma particular en que las mujeres negras están subordinadas” (Crenshaw, 1989, p. 140).

El trabajo de Crenshaw hizo eco no solo en el feminismo negro, sino también en el feminismo latinoamericano y asiático (Barrère, 2010, p. 233). Posteriormente, en 1990, gracias a Patricia Hill Collins, la interseccionalidad dio un salto a otras disciplinas como la sociología, la filosofía, la psicología y las ciencias políticas, de modo que este enfoque, se convirtió en una de las contribuciones más importantes de la teoría feminista y en un nuevo campo de investigación en las ciencias humanas y sociales (La Barbera, 2017, p. 195). Tiffany Manuel (2006, p. 177) identifica que, debido a la extensión del tratamiento del concepto en otras disciplinas como las ciencias sociales, el análisis comenzó a cambiar y a ampliarse, poniendo atención sobre el “doble filo” de la interseccionalidad, es decir, en la posición de una persona que por un lado experimenta la opresión de las distintas estructuras de dominación que la intersectan y por otro, la forma en la que resiste y responde a dicha opresión.

La teoría sobre interseccionalidad desarrollada por Patricia Hill Collins profundiza en esta segunda cara del concepto, al tiempo que contribuye a ampliar la epistemología feminista a través de dos aportaciones clave, la primera es la forma de abordar la opresión como una “matriz de dominación” y la segunda, el punto de vista de las mujeres negras. Por un lado, con la matriz de dominación “la autora invita a reflexionar sobre las estructuras que oprimen en cada contexto. Al proponer esta figura permite recoger la complejidad con la que distintos ejes intersectan en función del contexto de los grupos sociales y los individuos” (Martínez-Palacios, 2017, p. 65). Lo que Collins (2000) destaca con esta noción es que el problema no son los grupos racializados sino la situación de injusticia social en la que se encuentran. En este sentido, la matriz de dominación se refiere a las prácticas sociales que acompañan la historia particular de las

mujeres negras estadounidenses, caracterizadas por la intersección de opresiones (Collins, 2000, p. 102).

Por otro lado, el “punto de vista de las mujeres negras” trata sobre la perspectiva del propio colectivo que a su vez es y debe reconocerse como heterogéneo, y que contribuye con un conocimiento ligado a la conciencia y las ideas que se encuentran cargadas de experiencias individuales y grupales sobre la forma en la que experimentan y resisten la opresión, un conocimiento que, al mismo tiempo, desarrolla una política de empoderamiento para las mujeres negras estadounidenses, las cuales son el principal objeto de estudio para Collins, pero también es aplicable en cualquier otra situación de opresión interseccional. En palabras de la autora (2000, p. 114) “las mujeres negras estadounidenses han generado prácticas y conocimientos alternativos diseñados para promover su empoderamiento grupal”, que es una forma de dar respuesta a sus situaciones de injusticia social producidas por las opresiones interseccionales. El conocimiento, según Collins, se construye a partir de la experiencia y no bajo una posición teórica objetiva (Jabardo, 2012, p. 35), esta forma de construir el conocimiento a través de las experiencias se interrelaciona con el empoderamiento. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que “a pesar de los retos comunes que hacemos frente como grupo, las mujeres negras como individuos no tienen experiencias idénticas ni interpretan las experiencias de manera similar” (Collins, 2000, p. 109). Las experiencias grupales al ser interpretadas de manera diversa por cada mujer dan sentido a que las respuestas y luchas también sean distintas y “al reconocer y aspirar esta heterogeneidad este punto de vista de las mujeres negras evita el esencialismo a favor de la democracia” (Collins, 2000, p. 112).

Como se puede ver, la interseccionalidad es un concepto que ha tenido sus antecedentes en el feminismo negro estadounidense, pero también es “el resultado de largos debates y discusiones en ambos lados del Atlántico sobre la transversalidad del género como categoría analítica y el esencialismo como peligro para la teoría feminista” (La Barbera, 2016, p. 107). Con las aportaciones tanto de Crenshaw como de Collins, el concepto de igualdad de género se nutrió de nuevos debates y análisis, que no solo incidieron en la epistemología

feminista, sino también en el movimiento feminista. Esta ampliación del concepto, también debe tomarse en cuenta en el análisis de políticas de igualdad, para extender la mirada a la hora de dar respuesta a los problemas relacionados con las desigualdades y opresiones interseccionales, así como otras formas de lucha, evitando la universalización de las decisiones políticas ante las experiencias de las personas que experimentan las distintas formas de opresión, por razones de género, raza, clase, o por cualquier otra estructura de desigualdad que se encuentre en intersección. En palabras de Platero (2012), no se trata de enlistar todas las desigualdades posibles, sino de fijarnos en la “discriminación múltiple” y en las relaciones cruzadas entre desigualdades, “el objetivo es huir de la tendencia a homogenizar a las personas bajo el paraguas de un término construido socialmente y asimilar las diferencias de unos u otros grupos sociales” (Platero, 2012, p. 3). En este sentido, al implementar el enfoque interseccional en las políticas no se debe pensar el género como un elemento aislado, sin que se tome en cuenta que está constituido por una relación compleja y entrecruzada con otros marcos de opresión que generan desigualdades relacionadas con las categorías de clase, orientación sexual, pertenencia nacional, racial y étnica, o la diversidad funcional, entre otras.

El debate sobre el enfoque interseccional, contribuye con un pensamiento más complejo al reconocer la pluralidad de las experiencias de las mujeres, al tiempo que redirige la atención puesta únicamente al género hacia la multiplicidad de luchas sociales comunes. De hecho, de acuerdo con Lombardo Meier y Verloo (2009b), el cuestionamiento con respecto a la identidad homogénea de las mujeres en las políticas de igualdad ayuda a mejorarlas, en el sentido que contribuye a transformar discursos hegemónicos presentes en dichas políticas, que pueden congelar la lucha de género y reproducir mecanismos de exclusión de voces y necesidades o de privilegio en el trato de algunas desigualdades. Y es que el “concepto de interseccionalidad pretende suscitar en las y los responsables políticos y activistas una reflexión sobre las dinámicas de privilegios y exclusiones que emergen cuando no se presta suficiente atención a las personas que se encuentran en el punto de intersección entre distintas desigualdades” (Lombardo y Verloo, 2010, p. 12).

Con el objetivo de mejorar la forma en la que se implementa el enfoque interseccional en las políticas públicas, Olena Hankivsky y Julia Jordan-Zachery (2019, p. 2), consideran que se requiere de un intercambio de experiencias sobre el trabajo empírico de la aplicación del enfoque en las políticas, fijando la atención en cómo afecta a los grupos sociales a los que va dirigida la política y a quiénes se excluyen. La implementación del enfoque interseccional en las políticas públicas, por lo tanto, contribuye a profundizar en las estrategias políticas y a agregar un valor más inclusivo a la democracia.

En definitiva, la perspectiva interseccional, ha desafiado los límites del análisis de políticas públicas “para encontrar formas de comprender y responder con mayor precisión a los problemas políticos y sociales persistentes en el mundo que es cada vez más complicado y diverso” (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019, p. 3). Sin embargo, y a pesar de que se reconoce la necesidad de abordar la interseccionalidad en las políticas públicas el debate actualmente se centra en determinar la forma más adecuada para hacerlo, y es que “los marcos analíticos comúnmente utilizados en las políticas públicas tienden a ver las características de identidad como la raza, la clase y el género como fenómenos básicos, estáticos y no conectados en lugar de ser multifacéticos, fluidos e interseccionales” (Manuel, 2006, p. 175). La complejidad de este debate entonces se encuentra en cómo implementar el enfoque interseccional en las políticas públicas.

Verloo y Lombardo (2007, p. 25) encuentran que es difícil encuadrar la igualdad de género con la multiplicidad de desigualdades de las mujeres, además de que no hay estudios que ubiquen si en todo momento todas las intersecciones son relevantes o si alguna en particular podría llegar a ser más o menos importante que el resto. El riesgo, según estas autoras, sería congelar las identidades de grupo, socavar la solidaridad entre diversos colectivos y fomentar la coacción entre los participantes del grupo, es decir, puede llegar a fragmentar y confrontar a los colectivos sociales que se intentan ayudar y generar una jerarquización sobre los derechos que deben fomentarse de manera prioritaria en las políticas públicas.

Las preocupaciones de las estudiosas de las políticas de igualdad (Alonso Álvarez, 2010; Bustelo, 2009; Lombardo y Verloo, 2010; Platero, 2012; Verloo, 2006) sobre cómo llevar el enfoque interseccional a las políticas públicas y de qué manera institucionalizar dicho enfoque, las ha llevado a analizar las políticas de antidiscriminación y contra la desigualdad de la Unión Europea y de manera específica de España.

Verloo (2006), por su parte, se centra en los enfoques de Crenshaw sobre interseccionalidad estructural y política para señalar tres preocupaciones que subyacen a la hora de abordar las desigualdades múltiples en las políticas europeas. La primera, se relaciona con la forma de entender y atender las diversas desigualdades en las políticas; el segundo punto que inquieta a las investigadoras, según Verloo, es abordar la interseccionalidad desde un enfoque estructural en las intervenciones políticas; y finalmente, señala el peligro de prestar mayor atención a una o varias desigualdades más que a otra(s) en las estrategias políticas.

De igual forma, existen tres enfoques -unitario, múltiple e interseccional- que han servido a las especialistas en políticas de igualdad de género (Alonso, 2010; Hancock, 2007; Lombardo y Verloo, 2010) para identificar la forma en la que se abordan las desigualdades y que explica la forma en la que se han desarrollado las preocupaciones descritas por Verloo (2006). Esta clasificación sobre el enfoque político para tratar las desigualdades, puede decirse que al mismo tiempo ha derivado en un debate sobre el tipo de organización institucional que puede ser más conveniente para facilitar la implementación del enfoque interseccional en las políticas públicas.

2.3.4.1. Enfoque unitario

El enfoque unitario, se especializa en una desigualdad específica que genera una perspectiva individualista y sectorial de las políticas, además, al basarse en una sola desigualdad, este enfoque corre el riesgo de neutralizar e ignorar a otros grupos o algunos miembros del mismo grupo. De acuerdo con Ange-Marie Hancock (2007, p. 68) “además de un énfasis en una sola categoría, el enfoque

unitario, también es un enfoque universalizador: considera una categoría como la más destacada para la explicación política”. Esta explicación, de acuerdo con la autora, se ajusta a todos los miembros del grupo y ayuda a justificar la perspectiva homogénea del análisis centrado en una sola desigualdad que se asume como principal provocando una percepción esencialista sobre los grupos sociales, lo que explica la exclusión de algunos miembros de estos grupos.

Por otra parte, Platero (2012) en su análisis de marcos interpretativos de políticas centrales y de algunas Comunidades Autónomas de España entre 1999 y 2008, que formó parte del proyecto europeo MAGEEQ, hace referencia a este enfoque, por su orientación con carácter exclusivo con una perspectiva monofocal y generadora de políticas sectoriales. Al centrar su análisis en la forma en la que se encuentran representadas las diferentes desigualdades en las políticas encontró que con este enfoque el marco interpretativo está dirigido a la vulnerabilidad de las mujeres y, por lo tanto, se describen en función de su riesgo de exclusión social (Platero, 2012, p. 13). Bajo la lógica de la vulnerabilidad, las mujeres se encuentran definidas desde una misma mirada con categorías como mujeres y vulnerabilidad. El enfoque unitario, al no cuestionar la identidad homogénea de las mujeres, no logra transformar los discursos hegemónicos. Es decir, si la identidad de las mujeres se encuentra congelada, y se justifica como la mirada más importante que debe ser analizada, se corre el riesgo de hacer a un lado el estudio de otras matrices de opresión, perpetuando la reproducción o el reforzamiento de desigualdades.

Además, a pesar de que con este enfoque se logra la responsabilidad de los poderes públicos para desarrollar acciones que eliminen la discriminación de las mujeres, las políticas diseñadas no abordan el impacto de las relaciones recíprocas de cada desigualdad, al tiempo que no permite poner atención en las estrategias de resistencia y respuesta de las mujeres que experimentan los sistemas entrecruzados de opresión (Platero, 2012, p. 13). En este caso, si hacemos referencia a las políticas de igualdad basadas en un enfoque unitario al tomar en cuenta únicamente el género como desigualdad se ignora la existencia de otras categorías que se encuentran en relación con el género y que también pueden producir desigualdades o estrategias de resistencia.

Finalmente, se puede identificar que el enfoque unitario se encuentra relacionado con una estructura institucional en la que se establece un organismo para cada desigualdad. Sin embargo, lo que preocupa, de esta forma de organización que se basa en el tratamiento individual de cada categoría, es que dicho modelo no permite mantener un equilibrio para atender las desigualdades múltiples y provocar una jerarquización de desigualdades (Lombardo y Verloo, 2010, p. 19). De igual forma, al priorizar el análisis desde la perspectiva de una sola categoría, y homogenizar la identidad de un grupo, se cae en la trampa de la reproducción de exclusiones privilegiando algunas voces en el diseño de las estrategias políticas.

2.3.4.2. Enfoque Múltiple

A diferencia del anterior, el enfoque múltiple se dirige a más de una categoría sin distinción de prioridades. Sin embargo, se caracteriza por no analizar el cruce entre categorías. En palabras de Ange-Marie Hancock (2007) en el enfoque múltiple se “reconoce a priori el papel de varias categorías, como la raza y el género o la raza y la clase como consideraciones igualmente importantes, pero conceptualmente independientes al examinar los fenómenos políticos” (p. 67). En este sentido, a pesar de que se asume la existencia de múltiples desigualdades, bajo este enfoque cada categoría es abordada de manera separada.

De acuerdo con Platero (2012, p. 14), en un enfoque múltiple se reconoce la diversidad de las mujeres y la posibilidad de que enfrenten una doble discriminación, como consecuencia del género y la raza o el género y la clase. Así, el género se toma como la categoría principal de desigualdad a la que se añaden otras formas de exclusión. Como consecuencia, y a diferencia del enfoque unitario que no considera la multiplicidad y que además universaliza una sola categoría, el enfoque múltiple no solo hace una distinción y reconocimiento de la diversidad de desigualdades, sino que, al centrarse en el género como la

categoría principal a la que se suman otras desigualdades, también genera una competencia entre los distintos grupos de categorías para la obtención de recursos y para formar parte de la agenda política. A esta forma de agregar desigualdades al género, se le conoce como modelo aditivo (Hancock 2007, p. 70, Platero 2012, p. 14).

A pesar de que este enfoque se considera innovador debido a que reconoce desigualdades que anteriormente no habían sido visibles (Platero, 2012, p. 14), las categorías se conciben de manera aislada y estática, y por lo tanto carece de una lectura más compleja y cruzada de las mismas. El enfoque se limita en centrar el trabajo a la identificación de diferentes desigualdades que se combinan con el género. Y trabajar desde un modelo aditivo para identificar las categorías que pueden añadirse al género, de acuerdo con Platero (2012), también corre el riesgo de no visibilizar aquellos grupos o personas que caen en la intersección de distintas desigualdades, por ejemplo, además de la raza y el género, puede existir una intersección de categorías como orientación sexual, clase y raza que pueden no estar siendo abordadas de manera conjunta y entrecruzada en las políticas.

Otro conflicto que presenta este enfoque es la falta de una perspectiva estructural sobre las causas de las múltiples discriminaciones, que puede derivar en un diagnóstico erróneo y, por ende, el diseño de una solución política igualmente peligrosa (Hancock, 2007, p. 70). Esto significa que en un enfoque múltiple el desarrollo de las categorías se considera de manera predeterminada, que limita un estudio contextual de las mismas.

Según Hancock (2007, p. 70), las posibles trampas en las que puede caer el enfoque múltiple pueden ser: presentar un modelo aditivo de categorías; no detectar los grupos que se encuentran entre la intersección de múltiples grupos; o la elaboración de un diagnóstico erróneo de las categorías. Estas situaciones, corren el peligro de crear un conjunto permanente de grupos marginados que amenaza la posibilidad de transformar el proceso democrático de las políticas de distribución.

Por otro lado, Lombardo y Verloo (2010), al realizar un análisis empírico de los cambios institucionales que adoptó la Unión Europea para tratar las distintas desigualdades, describen la difícil tarea que representa a nivel organizacional mudar de un enfoque unitario a un enfoque múltiple. Iniciando por el cuestionamiento sobre la forma en la que se encontraba institucionalizada de manera separada la perspectiva de género y otras desigualdades, que desató la controversia sobre la creación de un organismo único integrado (por otros suborganismos) encargado de tratar todas las desigualdades. De acuerdo con estas autoras el organismo único “es coherente con la maquinaria de igualdades, dado que el mensaje enviado combina un llamamiento a favor de medidas políticas y organismos separados e integrados con una orientación hacia un “enfoque integrado” y organismos de igualdades únicos” (Lombardo y Verloo, 2010, p. 21). Para Alba Alonso (2010, p. 8), el enfoque integrador, significó la reforma de los organismos de antidiscriminación concentrados bajo el paraguas de una sola agencia, apostando por una única maquinaria que atendiera las múltiples desigualdades con mayor facilidad y de manera equitativa, para eliminar las jerarquías entre todas ellas.

Sin embargo, existen diversos señalamientos sobre la configuración de la maquinaria única, uno de ellos se relaciona con el carente tratamiento entrecruzado de las desigualdades que forma parte de la naturaleza del propio enfoque múltiple. De igual forma, Lombardo y Verloo (2010), señalan la falta de coordinación en el tratamiento de las desigualdades, por parte de este organismo único, así como la necesidad de contar con un enfoque más estructural en el análisis del problema de las desigualdades, que permita, por un lado cambiar la lógica de distribución de las políticas que evite las exclusiones o marginación de grupos (Hancock, 2007, p. 70; Lombardo y Verloo, 2010, p. 21), y por otro lado, la integración tanto de la diversidad como de la transversalidad de género, cuidando que no afecte el potencial transformador esta última que ha logrado (Alonso 2010, p. 8).

Las problemáticas anteriores, sobre los límites del enfoque integrador que conciernen a la coordinación y a una perspectiva más estructural, reafirman el conflicto que representa el enfoque múltiple al no facilitar una lectura compleja,

contextual y por lo tanto cruzada de las injusticias sociales que promueven las diferentes desigualdades. Además, Lombardo y Verloo (2010, p. 20), agregan que la falta de procedimientos más coordinados, no ayudan a facilitar la implementación de la transversalidad de género en las propuestas políticas que tratan la discriminación múltiple, ni tampoco transversalizar otras desigualdades.

Otro de los cuestionamientos que surgen respecto al establecimiento de un organismo integrador es que al intentar tratar todas las desigualdades de manera conjunta es que tanto la precisión que los mecanismos, su adecuación y la asignación de recursos se vean afectados, y al mismo tiempo, inquieta la competencia entre los grupos o entre sus miembros por conseguir dichos recursos, ya que puede provocar la posible jerarquización de algunos derechos sociales o el tratamiento preferencial de algunas problemáticas, más que otras.

2.3.4.3. *Enfoque interseccional*

En este enfoque, como es de esperarse, además de tomar en cuenta más de una desigualdad, considera las múltiples categorías como elementos entrecruzados y relacionados que se afectan mutuamente en todo momento, y que, en consecuencia, no pueden ser abordados de manera separada o independiente. En este sentido, el enfoque invita, por un lado, a que el organismo integrado y encargado de las desigualdades, además de trabajar desde un enfoque integrador, también lo haga de manera coordinada y con una perspectiva estructural, que permita abordar las diferentes desigualdades conjunta y sistemáticamente (Alonso, 2010; Hancock, 2006; Lombardo y Verloo, 2010). Contar con una perspectiva estructural, ante todo permite centrar la atención en las dinámicas de poder que generan las desigualdades. Sin embargo, se requiere de un análisis más profundo de las situaciones que originan distintas injusticias sociales, pues reconocer la diversidad de las situaciones estructurales sin complejizar el análisis, no representa específicamente un enfoque interseccional (Platero, 2012, p. 15).

La diferencia entre el enfoque múltiple y el enfoque interseccional, se encuentra en la forma de analizar las categorías. El análisis, además de ser estructural se

centra en una perspectiva constructivista de las categorías. En este sentido, Hancock (2007, p. 67) señala que en lugar de ver la raza, el género, la clase, la orientación sexual (y más), como variables separadas que se desarrollan de manera predeterminada, bajo una perspectiva constructivista, el enfoque interseccional, utiliza una investigación empírica para definir las categorías desde un punto de vista contextual. Así, de acuerdo con la autora, el enfoque interseccional, requiere contar con un diagnóstico integral del problema que tome en cuenta que la realidad se construye histórica y socialmente (Hancock 2007, p. 74). Una comprensión integral permite conocer las ubicaciones sociales de las personas a las que se dirige la política, pero al mismo tiempo, ayuda a identificar “cómo dichas ubicaciones están configuradas y estructuradas por políticas existentes y nuevas” (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019, 4). De igual forma, un conocimiento integral permite analizar el género y otras categorías complejas de manera conjunta y entrecruzada, cambiando la visión aislada del análisis de género como una categoría separada. Sin embargo, de acuerdo con Silvia Walby (2004, p. 8), esta estrategia, se señala principalmente porque puede caer en la trampa de perder la atención y visibilidad que hasta ahora ha conseguido la perspectiva de género.

Pero la ventaja de analizar de manera integral las desigualdades múltiples, no solo se encuentra en que permite ver que forman parte de un problema de relaciones recíprocas y complejas, donde la diversidad de mujeres y hombres genera una multiplicidad de experiencias y situaciones, sino que, además ayuda a señalar que las categorías en sí mismas no justifican los problemas de exclusión social. Dicho de otro modo, la exclusión social no se encuentra en la diversidad (Platero, 2012, p. 14). En este sentido, y siguiendo a Collins, debido a que el problema no se encuentra en los grupos sociales y su diversidad, las acciones entonces deben dirigirse a prevenir y atender la situación de injusticia social.

De esta manera, la atención se pondría en cambiar las relaciones de poder entre mujeres y hombres y las condiciones estructurales que permiten la discriminación y en estudiar las condiciones materiales que posibilitan la invisibilidad o el desconocimiento de los efectos de la discriminación múltiple sobre la ciudadanía (Platero, 2012, p. 15).

Una mirada integral sobre la interseccionalidad de desigualdades, por lo tanto, ayuda a eliminar la jerarquización y las situaciones que generan exclusión social, y no a relacionar las categorías de manera automática como una situación que requiera solución sin antes analizar dichas situaciones a partir de una visión más compleja y contextual para detectar si las categorías se encuentran relacionadas con condiciones estructurales que contribuyen a una situación de desigualdad.

Sin embargo, como ya se ha discutido en los enfoques anteriores, las principales preocupaciones de las feministas son por un lado, cómo combinar este enfoque con la transversalidad de género, y por otro lado, la despolitización de la igualdad de género o la pérdida de su atención, pues representa un desafío enfocar la categoría de género como mutuamente constituida por otras desigualdades, y al mismo tiempo cuidar que la atención de las estrategias políticas no se fragmente y por lo tanto, se desatienda y se dirijan menos recursos a la promoción de la igualdad de género (Alonso, 2010; Lombardo y Verloo, 2010).

Se apuesta por trabajar la interseccionalidad desde una perspectiva transversal, y con ello mudar de un enfoque unitario a un enfoque más integrador aprovechando la infraestructura, rutinas, métodos y herramientas ya existentes de la transversalidad de género (Verloo 2006, p. 223). Asimismo, Verloo (2006, p. 223) añade como propuesta, combinar la transversalidad de género con otras desigualdades, y con ello multiplicar los enfoques transversales para contar con un análisis más estructural del problema, centrado en las dinámicas de poder relevantes a cada caso específico, por ejemplo, transversalidad de raza/etnia o transversalidad de sexualidad, etc. De esta forma, la interseccionalidad contribuiría a mejorar la transversalidad de la perspectiva de género, haciéndola más plural y precisa para atender las diferentes desigualdades, lo cual, representa una ampliación y por lo tanto estiramiento del concepto y las estrategias de la transversalidad de género.

Cabe destacar que el enfoque interseccional al señalar las causas estructurales de la desigualdad y ampliar el concepto busca, como la transversalidad de género, transformar la corriente principal de política (Hankivsky y Jordan-

Zachery, 2019, p. 6). No obstante, Lombardo y Verloo (2010, p. 17) indican que si bien, incluir la diversidad en las políticas de igualdad de género representa un beneficio para ampliar el alcance de la transversalidad de género a otras políticas y a otras categorías, al mismo tiempo, preocupa que al estirar el alcance de estas políticas el propio enfoque de género termine por desvanecerse entre la diversidad de categorías.

Otro problema señalado por Hankivsky y Jordan-Zachery (2019, p. 8) es la operacionalización de las políticas basadas en el enfoque interseccional, ya que requieren de una fuerte voluntad política, recursos económicos y humanos, datos exhaustivos y evidencias de investigación y, sobre todo, ampliar la participación de los interesados para contar con alianzas entre los grupos sociales que buscan la igualdad. La participación permitiría conocer las experiencias de las personas, y hacer que las políticas puedan ser más exactas en identificar las causas estructurales de las desigualdades. Sin embargo, estas autoras advierten que es necesario analizar cómo se entienden los problemas sociales que se detectan, de qué forma se abordan y, sobre todo, a qué problema se le da prioridad, así como quiénes pueden llegar a resistirse a los cambios derivados de las políticas con enfoque interseccional. Esto debido a que el propio diagnóstico del problema de cada desigualdad puede encontrar complicaciones si la población objetivo es elegida de acuerdo con los criterios de actores/as de política, con base en sus experiencias e intereses políticos, provocando también exclusiones y jerarquizaciones. En este sentido, es importante cuidar que el desarrollo de políticas interseccionales no se despoliticen al ponerlas al servicio de objetivos más hegemónicos, como los neoliberales, ya que puede llegar a desvanecer la defensa de los intereses sociales (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019, p. 10).

Como se ha visto la implementación del enfoque interseccional aun representa una tarea compleja, además de que está relacionado con una variedad de preocupaciones, sobre todo, las relacionadas con su utilidad y aplicabilidad. Las posibles trampas de incluir una perspectiva interseccional en la política de transversalidad de género son especialmente preocupantes para las feministas, ya que, se corre el riesgo de llegar a jerarquizar las categorías, o que se desvanezca el enfoque basado en el análisis de género que hasta ahora ha

conseguido concretar cambios organizacionales y de abordaje en la mirada y ejercicio político.

Si bien no se han logrado resolver los debates y las principales preocupaciones señaladas hasta el momento sobre la forma más indicada para abordar el enfoque interseccional en las políticas, se defiende en esta tesis la ampliación del concepto de igualdad de género hacia la diversidad y el análisis entrecruzado y estructural de las diversas categorías, toda vez que las mujeres (y también los hombres) forman un conjunto heterogéneo de experiencias que, en una democracia plural e inclusiva, deben considerarse a la hora de dar soluciones a las problemáticas relacionadas con la múltiples formas de relaciones de poder con las que relaciona la opresión e injusticia social.

2.3.5. Actores/as presentes en las políticas

Este debate se centra en la pregunta ¿quién o quiénes tienen acceso al proceso de producción de la acción política para resolver el problema de la desigualdad de género?, por esta razón, analiza las voces que se encuentran presentes en el debate sobre la definición del problema y solución de la desigualdad de género. La preocupación del debate, al enfocarse en el acceso que tienen distintas voces para influir en la decisión política, se vincula con las cuestiones relacionadas al poder y el reconocimiento de los/as actores/as, así como con la inclusión y exclusión de los mismos, con los discursos dominantes que hegemonizan el pensamiento y por lo tanto, obstaculizan el acceso de ciertas voces en los debates políticos, como, por ejemplo, de aquellas personas que se encuentran en la intersección de múltiples desigualdades que pueden llegar a tener menos acceso tanto a las políticas públicas como a los propios debates de la sociedad civil (Lombardo y Verloo, 2009, p. 114).

Para dar respuesta a la pregunta anterior, como es lógico, se apunta a que deben ser los/as actores/as políticos (por ejemplo, personal del gobierno y administradores públicos), quienes deben encargarse de las políticas de igualdad de género. Sin embargo, es evidente que se requiere de un conocimiento específico, sobre todo, si se trata la implementación de la

transversalidad de la perspectiva de género. Es aquí cuando la literatura feminista (Alonso, 2015; Lombardo y Verloo, 2009; Verloo y Lombardo, 2007; Walby, 2004) destaca la existencia de un debate que distingue dos posturas, la primera basada en la democracia participativa y la segunda, en la pericia. La primera postura, ve la solución en promover la participación de las mujeres en el proceso de elaboración de políticas públicas para conocer y defender sus intereses, mientras que la idea sobre la pericia apuesta por impulsar el papel de las y los expertos en género para garantizar que la perspectiva de igualdad de género sea implementada en las políticas públicas.

La primera idea que defiende la democratización mediante la inclusión de las voces de las mujeres en la formulación de políticas públicas, apuesta por transformar el ejercicio tradicional del gobierno en el que se decide desde “arriba” sin tener un conocimiento previo de las necesidades de la ciudadanía, motivando que varios/as actores/as de la sociedad civil y organizada, que anteriormente carecían de privilegio y atención, sean escuchados e incluidos en el proceso de toma de decisión política (Walby, 2004, p. 8). En otras palabras, bajo esta postura, se entiende la necesidad de romper con una perspectiva tradicional (y elitista) del poder de decidir, que solo radica en unos cuantos miembros del gobierno -en su mayoría hombres-, para promover que la otra mitad de la población, las mujeres, tengan el mismo poder para establecer sus agendas basadas en sus intereses, demandas y proyectos políticos. Se puede afirmar, entonces, que las políticas de igualdad y la transversalidad de género son procesos políticos que contribuyen a mejorar el desarrollo de una democracia inclusiva y participativa (Walby, 2004, 8; Verloo y Lombardo, 2007, 26).

Es importante señalar que el conflicto de este enfoque se encuentra en la competencia entre algunos/as actores/as, que puede ocurrir en el proceso de las políticas, la implementación de la transversalidad de género, o incluso en los debates feministas, ya que el poder de algunos/as actores/as, pueden llegar a ser un obstáculo para el acceso de nuevas voces, debido a que “limita, a través de discursos de políticas dominantes a aquellas visiones y voces que expresan diferentes opiniones para el cambio y la transformación, y haciendo difícil desafiar a los grupos y discursos hegemónicos” (Lombardo, Meier y Verloo,

2009b, p. 10). En este sentido, la existencia de voces hegemónicas promueve, al mismo tiempo mecanismos de exclusión y estancan la lucha de género. Por lo tanto, se requiere de un equilibrio entre las voces, mediante el proceso de democratización, tomando en cuenta que “la democracia total es un ideal, no es real y lo importante es que haya suficientes fuentes de poder para que ejerzan de contrapeso entre ellas” (Harguindéguy, 2015, p. 118).

La segunda postura que defiende la presencia de actores de política preparados o apoyados por expertos/as que se encarguen del proceso de las políticas públicas, centra su enfoque en el conocimiento especializado para dicho proceso, y en el caso de las políticas de igualdad, se entiende que la experiencia es un factor imprescindible. Bajo esta idea, tanto la formulación de políticas de igualdad como la transversalidad de género conciben como procesos técnicos que requieren de la consulta de personas expertas en género y de la formación del personal político en perspectiva de género (Lombardo y Verloo, 2009, 115). Para contar con una perspectiva de género, se requiere de una experiencia, que, de acuerdo con Woodward (2003), puede encontrarse en el apoyo de profesionales preparadas en Estudios de género, pues los instrumentos desarrollados para implementar dicha perspectiva en las políticas “promueven un enfoque tecnocrático racional, con jerga y criterios de medición separados” (p. 69). Por lo tanto, la presencia de un profesional en igualdad no está relacionado con la generación de conocimiento, sino con la transmisión y asimilación de la perspectiva de género en la administración pública (Calvo, Gutiérrez, Mena y Murillo, 2014, p. 175). En este sentido, se enfatiza que entre más imbuidos de conciencia de género se encuentren los/as actores/as de política, la probabilidad de incorporar los objetivos de igualdad de género en las políticas públicas es mayor (Verloo y Lombardo, 2007, p. 26; Woodward, 2003, p. 66). Se apela, además, a que el conocimiento experto aporta mayor objetividad y eficiencia al desarrollo de políticas y que, por tanto, se encuentra por encima de los intereses sectoriales (Walby, 2005, p. 8).

La defensa de esta segunda idea, sobre la capacidad técnica de los/as actores que se encargan de la toma de decisiones, difiere del enfoque democrático, debido a que considera que el personal al estar preparado puede aportar más

precisión a las decisiones políticas que el proceso participativo. Sin embargo, dentro de esta premisa, también se corre el riesgo de excluir algunas voces, sobre todo las de aquellas que no forman parte de la experiencia de las personas expertas, ocasionando problemas para la democracia, ya que, como se ha dicho anteriormente, el derecho de tener voz en una política se encuentra relacionado con el tema del poder, con quién tiene voz y quién se queda fuera del debate político (Verloo y Lombardo, 2007, p. 27). Además, la falta de pluralidad en las voces durante el proceso político corre el peligro de despolitizar el problema de la desigualdad de género al impedir el cuestionamiento continuo por parte de otras luchas (Lombardo y Verloo, 2009, p. 115).

Siguiendo a Alison Woodward (2003), la necesidad de incluir personal experto se debe a que la perspectiva de género no forma parte de un lenguaje común en la sociedad, lo que dificulta su implementación. Asimismo, la autora señala, que incluir únicamente la voz de expertos y tecnócratas, puede ocasionar una despolitización del concepto de igualdad, pues explica que al hacer común la perspectiva de igualdad de género, “se puede perder el potencial transformador de hacer preguntas de género y cuestionar las estructuras de poder” (p. 70).

Para resolver este último dilema, las académicas feministas (Guzmán, 2001; Lombardo y Verloo, 2009; Verloo y Lombardo 20007; Walby, 2004; Woodward, 2003) defienden la idea de eliminar la rivalidad entre democracia y pericia, y por el contrario, prefieren juntar ambas posturas para vincularlas y promover así una solución más amplia a la cuestión inicial sobre los/as actores/as que participan en el desarrollo de las políticas de igualdad. Este estilo de sumar y no de restar actores/as, ha llevado a poner atención a la conformación de redes y alianzas de diferentes voces en el proceso de políticas públicas con perspectiva de género. Silvia Walby (2004, p. 9), por ejemplo, apunta que la transversalidad de género se encuentra precisamente en medio de ambas posturas, pues al trabajar de manera conjunta la experiencia y la democracia participativa resultan ser complementarias en lugar de contradictorias, sobre todo si se subraya el hecho de que “el conocimiento sin el apoyo de los grupos sociales no es suficiente para legitimar las políticas públicas” (Calvo et al., 2014, p. 163)

La noción de red, según la explicación de Jean-Baptiste Harguindéguy (2015), surge en el análisis de políticas públicas, como una herramienta que sirve para estudiar la conexión entre diversos/as actores/as tanto dentro como fuera del Estado, y se basa en una metáfora proveniente de la ingeniería civil y la informática. El análisis puede incluir actores/as políticos, empresarios, usuarios, expertos y grupos de presión, de múltiples sectores que tienen sus propias características, es decir “una propia lista de actores, equilibrio de poder y su propia dinámica” (p. 124). Por su parte, Virginia Guzmán (2001), sostiene que las redes son formas novedosas de carácter informal que ayudan a la coordinación social, mediante el intercambio de información y recursos entre diversos actores, destaca además que las redes “no se superponen necesariamente a las organizaciones públicas (ministerios) ni a las privadas (empresas y sindicatos)” (p. 25), pero son una manera en que ambas, junto con otros actores, se implican en una variedad de acuerdos, sectores o asuntos. Dichas organizaciones, pueden establecer un puente de comunicación para formar parte de un círculo de decisión relacionado con un tema específico. La existencia de redes relacionadas concretamente con la igualdad de género se encuentra ligada a el movimiento de mujeres y facilitan “el compromiso y apoyo de la sociedad civil en el proceso de institucionalización de la equidad de género” (Guzmán y Bonan Jannotti, 2008, p. 6).

Harguindéguy (2015) destaca que el carácter informal de los también llamados subsistemas de políticas públicas contribuyó a elaborar el concepto de “Triángulo de Hierro” de Theodor Lowi en 1969, el cual, es un tipo de red que se caracteriza por ser una herramienta de análisis, de naturaleza corporativista, compuesto por actores/as provenientes de tres grupos: el congreso, la burocracia y los grupos de interés (en su mayoría relacionados con el poder económico y empresarial). Esta geometría de actores/as asegura una estabilidad para negociar y defender sus intereses, basada en el clientelismo (Estado-grupos de interés). Por otra parte, permite que se creen distintos triángulos de acuerdo con los asuntos que se traten, formando diferentes subsistemas. El trabajo en conjunto de los integrantes del triángulo ayuda al intercambio de información y aprendizaje, así como a generar vínculos más cercanos entre los miembros del triángulo (p. 124). Sin embargo, este tipo de red se caracteriza por estar conformada principalmente

por grupos que en su mayoría son hombres, además de que el número de actores/as es crucial para determinar si se trata de un triángulo de hierro o de otro tipo de red, restringiendo la participación de otras voces. (Holli, 2008, p. 176).

Recordando lo expuesto en el capítulo anterior, las redes de actores/as promueven con facilidad el intercambio de información y aprendizajes entre distintas voces, que pueden ser miembros del gobierno, de la sociedad civil o de cualquier grupo de interés e incluso algunas comunidades epistémicas, o sea, grupos de académicos/as y expertos/as. Esa así que, algunas académicas feministas (Bustelo y Lombardo, 2016; Lombardo y Verloo, 2009; Verlo y Lombardo, 2007; Walby 2004; Woodward, 2003), han encontrado la respuesta a la complejidad entre pericia y democracia en la formación del triángulo de terciopelo, que se considera como una versión feminista de los triángulos de hierro. De esta manera, la democracia participativa es promovida al tomar en cuenta e incluir voces de distintos actores, sobre todo de las mujeres. Es así que, como se ha visto, para las analistas de las políticas de género, esta figura se ha convertido en una categoría importante de análisis para explicar el éxito o fracaso de las políticas de igualdad y la transversalidad de género (Bustelo y Lombardo, 2016, p. 437).

Virginia Guzmán (2001) resume que,

Las autoridades requieren para sus decisiones no solo de información relevante proveniente de distintos universos: científico, técnico, económico, sociales y políticos, sino también, de la presencia de distintos actores privados y públicos que enfrentan el desafío de coordinarse y abrir un espacio de acción común (p. 24).

Lograr la coordinación entre distintos actores, implica, en primer lugar, el reconocimiento de aquellas voces que han sido excluidas y que, por lo tanto, no han tenido acceso a participar en la defensa de sus intereses en las políticas públicas. Pero, como lo explica Guzmán, el reto no es dar apertura a la participación de estos actores, sino coordinar su cooperación con las autoridades, por esta razón, el análisis tanto de la participación de los diferentes actores, ya sean expertos, políticos o sociales, a través de herramientas como el

triángulo de terciopelo, permite visibilizar la forma en la que las mujeres coordinan sus voces, para promover políticas que persigan sus intereses.

Sin embargo, para Verloo y Lombardo (2007, p. 27) el resultado de este debate “sobre la voz política es una redefinición continua de las fronteras de la `igualdad de género´ como concepto” (p. 27), sobre todo, si se analiza de manera más minuciosa, y con enfoque interseccional, sobre qué luchas y voces son incluidas en las políticas de igualdad de género. No obstante, también se puede subrayar que este debate enriquece el potencial transformador de la transversalidad de género al defender la idea de que la burocracia debe estar concienciada sobre el problema de la desigualdad, a la par, fomenta el reconocimiento, dentro de la administración pública tradicional, del papel de las mujeres como portadoras de ideas, conocimientos y experiencias que son fundamentales para lograr la innovación de estrategias políticas enfocadas específicamente en la igualdad de género, así como la democratización y ampliación de enfoques que competen a las decisiones políticas en general.

Finalmente, Verloo y Lombardo (2007) subrayan que debido a que la participación de las mujeres favorece a la democratización de la sociedad, al mismo tiempo que “contribuye a debilitar las rígidas fronteras que separaban lo privado y lo público” (Guzmán, 2001, p. 24), es necesario contar de una “teoría crítica del espacio público a fin de replantear la esfera pública y privada” (p. 27). A continuación, se amplía este argumento y se explica el debate que ha implicado para las feministas incluir una redefinición de lo político.

2.3.6. Definiendo lo político, la crítica feminista a la dicotomía público/privado

Este debate centra su atención en el señalamiento hecho desde el feminismo a lo que se considera como asunto político para el Estado y, por tanto, los temas que son tratados en las políticas públicas. El debate, se basa sobre todo en la crítica por parte del feminismo radical a la distinción del Estado liberal de las esferas pública y privada, un asunto que se ha convertido en uno de los señalamientos más relevantes para la lucha política feminista (Pateman 1996, p. 31).

Dahlerup (1987) señala que, en el Estado liberal, “la esfera pública estaba regida por hombres, pero también lo era la familia. Las mujeres solo tenían una esfera de actuación” (p. 128), mientras que los hombres dos. En este sentido, Pateman (1996, 35) explica como bajo la ideología liberal, la esfera pública abarca todo lo relacionado con la vida social, pero no lo que tiene que ver con la vida doméstica, que se considera como irrelevante tanto para la vida social, como para la política. Por otro lado, advierte, que la dicotomía publico/privado, se encuentra sostenida por la idea de que es la naturaleza y no la cultura, la que justifica una supuesta función esencial de las mujeres y de los hombres, basada en la biología y la procreación, lo que significa que se vincula el papel de las mujeres con su condición como reproductoras y a los hombres con la producción. En otras palabras, se defiende la separación de los asuntos públicos y privados relacionando la esfera pública únicamente con el ejercicio del poder masculino, y la privada con la responsabilidad asignadas a las mujeres con el trabajo doméstico y de cuidado de la familia que, al mismo tiempo, no se encuentra exenta del dominio masculino.

El feminismo radical señala, entonces, que la teoría liberal representa un problema político, debido a que se fundamenta en relaciones patriarcales que impiden la reivindicación de la igualdad de derechos. El patriarcado para Drude Dahlerup (1987, p. 119) es un “sistema integrado de dominación masculina”, que tiene como base el control que ejercen los hombres sobre el trabajo y la sexualidad de las mujeres. En palabras de Nuria Varela (2013, p. 105) este sistema además determina la opresión y subordinación de las mujeres, y es la razón por la cual, el patriarcado se ha convertido en un concepto fundamental para el análisis feminista. En este sentido, y desde una ideología liberal, el Estado se desarrolla como un Estado patriarcal, que defiende la división de las esferas pública y privada además de promover la desigualdad entre mujeres y hombres, reproduce y apoya la opresión de las mujeres (Dahlerup 1987, p. 125; Pateman, 1996, p. 33).

A partir de la demanda que daría vida este debate es que “lo personal es político”, las feministas hacen evidente su rechazo a separación de lo público y lo privado

al tiempo que no aceptan algún tipo de distinción entre cada esfera, Kate Millett, argumenta que todo poder es político, por lo tanto, el poder ejercido por los hombres sobre las mujeres que ocurre a nivel personal se convierte en un asunto político, lo cual hace que ambas esferas, la personal o privada y la pública o política, se encuentren interrelacionadas (Pateman, 1996, p. 49). Esta conexión se debe a que “ni las áreas íntimas y domésticas, ni el mundo político no doméstico puede entenderse por separado debido al papel de cada dominio en el apoyo y mantenimiento del otro” (Verloo y Lombardo, 2007, p. 28). Para Lombardo y Verlo (2009, p. 117) ambas esferas se encuentran en una cadena donde las desigualdades de una estructura a pesar de que son diferente a otras también están pueden estar interconectadas, como la desigualdad de género en el trabajo o la intimidación que afecta al mismo tiempo la organización de la ciudadanía y viceversa. De tal forma, para feministas como Dalerhup (1987, p. 129) resulta difícil diferenciar entre lo que es público y lo que es privado ya que, además de estar profundamente relacionados, en ambos casos es posible encontrar relaciones de poder.

La crítica por parte del feminismo a esta división de esferas puso de manifiesto la falta de oportunidades para las mujeres en el espacio público, que se relaciona además con temas como sus derechos en igualdad de condiciones en el trabajo, la educación, o sus derechos civiles y políticos. Y al mismo tiempo, señala la falta de atención por parte del Estado en los problemas como la violencia sexual y sexista, o la desigual distribución de tareas familiares y domésticas, que afecta principalmente a las mujeres. De esta forma, la crítica feminista a la separación patriarcal de las esferas pública y privada, no solo se trata de las demandar mejores oportunidades de acceso al espacio público para las mujeres, también persigue una transformar del espacio privado (Puleo, 1994, p. 144) y por consiguiente del ejercicio de las políticas públicas. Al respecto, Pateman (1996, p. 47) defiende que los problemas que se consideran propios de la esfera privada sean atendidos únicamente a través de acciones políticas, pues justifica que la situación que ocurren a nivel personal no está libre de factores públicos.

En definitiva, al defender que lo público y lo privado son ámbitos que se encuentran conectados, desde la teoría feminista, se desafió el enfoque de lo

que tradicionalmente se relacionaba con los asuntos públicos, logrando introducir en la agenda de gobierno temas vinculados a la esfera privada que anteriormente eran entendidos como temas personales que no merecían una atención política, y que provocaban vacíos en las políticas públicas (Lombardo y Verloo, 2009, p. 117). Es así que la crítica feminista de la separación de esferas ocasionó que, tanto el gobierno como la sociedad civil percibieran que los problemas tales como la violencia contra las mujeres, la corresponsabilidad y los derechos reproductivos, se reconocieran como asuntos que deben ser atendidos en las políticas (Lombardo y Verloo, 2007). Desde el feminismo la propuesta se dirige a lograr una transformación social radical, reconociendo una interrelación entre la vida personal y la pública, por lo tanto “si las mujeres han de participar plenamente, como iguales, en la vida social, los hombres han de compartir por igual la crianza de los hijos y otras tareas domésticas” (Pateman, 1996, p. 51), lo cual supone cambios en la forma en la que se organiza la política, la producción, el trabajo y la ciudadanía.

Dahlerup (1987) señala que este debate sobre de la división de esferas permite analizar “el papel que juega el Estado en mantener o cambiar la posición de las mujeres” (p. 127). Al respecto, Verloo y Lombardo (2007, p. 28) explican que la división de lo público y lo privado presente en las políticas es una dimensión que conceptualizar las estructuras que contribuyen a mantener o reproducir la desigualdad de género en la organización del trabajo, la intimidad o la ciudadanía. Estas estructuras pueden ser normas, valores, instituciones y organizaciones que reproducen la desigualdad.

Por su parte, Lombardo y Verloo (2009, p. 117) ilustran con algunos ejemplos los factores que ayudan a identificar la reproducción patriarcal de la dicotomía público y privado en la forma en la que se tratan los problemas relacionados con la desigualdad de género en las políticas. Dichos ejemplos, ayudan a señalar si una política está manteniendo o desafiando los estereotipos tradicionales de género que promueven esta división de esferas, y pone en evidencia que éste es un debate que aun tiene mucho que aportar en la actualidad para continuar a ampliando el concepto de “lo político”. Por ejemplo, el tema de la violencia, se trata como un problema público o privado, dependiendo del tipo de participación

que tiene el gobierno en el tema y la prioridad con la que se tratan las medidas, así como la atención otorgada a las causas estructurales, a quién están dirigidas las soluciones, si se ve como un problema que tienen únicamente las mujeres o si se entiende que son los hombres quienes mayoritariamente son responsables del problema y por lo tanto las políticas también se dirigen a ellos. Otro ejemplo, es el caso de la organización de la intimidad, donde las políticas pueden mantener o cambiar los roles tradicionales de género a través de las medidas que promuevan una distribución del trabajo remunerado y no remunerado más justas y equitativas, pero al mismo tiempo es importante la perspectiva que se tiene del trabajo de doméstico y de cuidados, ya que depende del valor atribuido, los cambios que pueden impulsarse desde las medidas políticas. El caso de España puede servir también de ejemplo, el I Plan de igualdad a nivel central (1988-1990), se encontraba orientado al ámbito del trabajo remunerado, pero sin tomar en cuenta la necesidad de promover un reparto de responsabilidades en el hábito privado del trabajo doméstico y de cuidados. Mientras que en el caso del III Plan (19997-2000), a nivel discursivo ya incluía la necesidad conseguir un equilibrio entre la esfera pública y privada para conseguir una igualdad real. (Bustelo, 2001, p. 157)

Para cerrar esta sección, es importante rescatar que tanto los enfoques estratégicos como los debates discutidos hasta ahora, han aportado elementos que facilitan el efecto transformador del concepto de igualdad de género, y que al mismo tiempo lo amplían. Al respecto, Lombardo, Meier y Verloo (2009b, p. 8) consideran que lo más importante que debe considerarse de esta ampliación del concepto es en primer lugar, se pone en evidencia que el problema de la desigualdad tiene causas estructurales, es decir que forman parte del sistema patriarcal en el que existe un desequilibrio en las relaciones de poder, principalmente entre mujeres y hombres; el segundo punto, es que la igualdad de género, se encuentra presente en todos los ámbitos de la vida tanto pública como privada. Y, por último, el concepto de igualdad se cruza con otras desigualdades más complejas, entre las que se incluye el género, la raza o la etnia, discapacidad, edad, creencias religiosas y orientación sexual.

2.5. Los Planes de Igualdad de Género

En España, como parte del desarrollo del Feminismo Institucional a nivel central, durante la década de los años ochenta, el Instituto de la Mujer, así como otros organismos de igualdad a nivel autonómico, comenzaron a establecer medidas y actuaciones tanto políticas como legislativas para abordar el problema de la desigualdad de género. Siendo los planes de igualdad los principales instrumentos de política que contendrían los objetivos y medidas aprobadas para promover la igualdad. El primer plan de igualdad a nivel central fue lanzado por el Instituto de la Mujer en 1988, mucho tiempo antes de que se creara la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (2007), por esta razón durante los primeros años y hasta los años 2000, los planes de igualdad fueron el “principal y exclusivo instrumento político de las políticas públicas de igualdad en España” (Bustelo, 2016). En este sentido, dichos instrumentos de política han sido analizados en diversas investigaciones como herramientas para entender cuáles han sido los objetivos y el tipo de política que ha sido implementada (Astelarra, 2005; Bustelo, 2001).

Los planes de igualdad no solo establecen el conjunto de objetivos, acciones y medidas que serán implementadas para lograr la consecución de la igualdad en un periodo determinado, también instituyen los departamentos de gobierno que deben llevar a cabo dichas actuaciones, además, pueden llegar a promover la implicación de otros niveles de gobierno y de organizaciones no gubernamentales, principalmente de grupos de mujeres. Lo cual, representa una característica positiva de los planes, debido a que aporta una concienciación e implicación de los poderes públicos en los problemas y las soluciones relacionadas con el tema de las desigualdades de género (Bustelo, 2004).

Para la Unión Europea (2016), en el contexto específico del desarrollo de instrumentos en la investigación y las Universidades, explica que un plan de igualdad busca articular una visión estratégica orientada a lograr un cambio estructural en las Universidades para conseguir la igualdad de género. Entre los principales objetivos de un plan de igualdad, se encuentran: evaluar el impacto de los procedimientos y prácticas para identificar sesgos de género; proponer e

implementar estrategias innovadoras para solucionar dichos sesgos; y establecer indicadores para dar seguimiento al desarrollo de las medidas propuestas. Señala además que, para ampliar y abordar otros temas de desigualdades, los planes deben de tomar en cuenta la necesidad de contar con más datos y una gama más amplia de experiencia para otros motivos de desigualdad. Además, el alcance de un plan de igualdad de género, según la Comisión Europea, depende sobre todo del tipo de organización, el contexto institucional en el que se implementa, las disciplinas abordadas o el tipo de sesgos y desigualdades de género identificados en el diagnóstico del plan.

Estos instrumentos de política implican un compromiso formal importante en relación a la igualdad, eso significa que la legitimación del plan requiere de la aprobación por parte del Gobierno. En el caso de los ayuntamientos, el Grupo de Trabajo de Igualdad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), explica en su Guía para elaborar Planes de Igualdad (2005), que éstos, representan un compromiso con la ciudadanía de mejorar las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. Además, establece que un plan de igualdad debe ser aprobado por el Pleno Municipal, ya que “es el trámite que legitima totalmente el desarrollo del Plan” (p. 17). Finalmente, se recomienda que, para su elaboración, participe el personal técnico de otras áreas municipales y el tejido asociativo local. De hecho, para Emanuela Lombardo (2002, p. 84-85), a nivel local los planes permiten poner en práctica la transversalidad, debido principalmente a dos factores: el primero, que al tener que ser aprobado por el pleno municipal, éste asume la responsabilidad política del problema de la desigualdad de género, lo cual es indispensable para respaldar la labor del organismo de igualdad y, el segundo factor es que permite el desarrollo y coordinación de una política intersectorial en la que se involucren distintas medidas y departamentos municipales en el fomento de la igualdad de género y no como un asunto que solo tiene que ser asumido y gestionado por los organismos de igualdad

La participación de grupos de mujeres es una característica que se encuentra relacionada más con el proceso de elaboración de los planes que con el de ejecución o evaluación. Sin embargo, María Bustelo (2004), en su estudio sobre

evaluación de políticas de género en España, encontró que, a pesar del interés de las femócratas por la participación de los grupos asociativos de mujeres en el desarrollo de los planes, debido a que esto ayuda principalmente a legitimar tanto el plan como el organismo de igualdad, lo cierto es que su energía solía centrarse más hacia el convencimiento de la implicación de los poderes públicos que en otros grupos no gubernamentales, por esta razón, no es raro llegar a encontrar planes de igualdad que estén más orientados hacia lo gubernamental y lo políticamente correcto, lo cual representa un posible debilidad de estos instrumentos de política.

2.5.1. La estructura de los Planes de igualdad

Por lo general, estos instrumentos de política de igualdad, debido a que promueven un enfoque integral para tratar los problemas relacionados con las desigualdades entre mujeres y hombres, se encuentran divididos por campos de actuación o secciones que tratan problemáticas o temas específicos, tales como educación, salud, medio ambiente, violencia de género, urbanismo, cuidados y corresponsabilidad, empleo, apoyo a organizaciones de mujeres, etc. (Astelarra, 2005; Bustelo 2004,). Como se muestra en la Tabla 2.1 los planes del Ayuntamiento de Madrid tienden a coincidir en temáticas como empleo, conciliación y corresponsabilidad, violencia de género y participación de las mujeres. En cada sección, suele describirse previamente cuáles son los problemas que desean abordarse, el diagnóstico del problema, así como los objetivos que se persiguen. Posteriormente, se establecen las actuaciones y medidas a desarrollar para dar solución al problema, el pronóstico, en el que se puede llegar a fijar formalmente los organismos responsables de su ejecución, así como la disposición de recursos humanos y estrategias de actuación.

Algunos planes establecen mecanismos de evaluación y seguimiento, así como los recursos humanos, económicos e institucionales. Por un lado, la evaluación y seguimiento sirve al proceso de elaboración de los planes siguientes. De acuerdo con María Bustelo (2004, p. 37), para las femócratas esto representa algo necesario y deseable, sobre todo, para la creación de una “cultura evaluativa” en la administración pública. Por otro lado, establecer los recursos a

utilizar y los periodos de tiempo concretos, ayuda a tener una mayor organización.

Tabla 2.1 Campos de actuación por plan

Plan	Campos de actuación
I PIOM 2000-2004	1. Cooperación y participación social
	2. Cultura educación y deporte
	3. Formación y empleo
	4. Promoción social
	5. Promoción de la salud
	6. violencia de género
	7. Poder y conciliación
	8. Urbanismo y consumo
II PIOM 2006-2009	1. Eje transversal de género
	2. Investigación
	3. Conciliación de la vida laboral y familiar
	4. Empleo
	5. Violencia de género
	6. Coeducación
	7. Participación en la ciudad
	8. Salud y deporte
EIOMH 2011-2015	1. Incorporación del enfoque integrador de género
	2. Coeducación
	3. Empoderamiento
	4. Participación de las mujeres en la vida de la ciudad
	5. Organización social corresponsable
	6. Violencia de género
PEIG 2018-2020	1. Acción pública con enfoque integrador de género
	2. Ciudad libre de violencia machista
	3. Sostenibilidad de la vida: empleo y corresponsabilidad
	4. Participación de las mujeres y nuevas formas de liderazgo

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, algunas autoras como Celia Valiente (1999), María Bustelo (2004) y Judith Astelarra (2005) coinciden que los planes centrales sirvieron de modelo a los organismos de igualdad de las comunidades autonómicas, y siguiendo esta dinámica, también a nivel local se apoyaron de los diferentes planes multinivel para la elaboración de los planes municipales de igualdad. De hecho, como parte del proceso inicial de diseño, tomar en cuenta otros planes, sobre todo del mismo nivel gubernamental, es algo recurrente, lo cual representa una posible amenaza a la innovación que requiere este instrumento de política. Para María Bustelo (2004, p. 39) esta puede ser la razón por la que algunos planes lleguen a tener similitudes, lo cual no tiene por qué ser algo negativo, sin embargo, puede ser un obstáculo para dar solución a la complejidad de los problemas públicos relacionados con la desigualdad de género.

Por otra parte, María Bustelo (2004, p. 40) encuentra que, a lo largo de tres generaciones de planes de igualdad, éstos, tendían a ser más específicos y “realistas”, ya que contenían un menor número de actuaciones, esta reducción, según la autora, se debe a una tendencia para facilitar el seguimiento y evaluación de los planes, de esta forma, la formulación de compromisos más explícitos, se relaciona con la propia responsabilidad del gobierno en cada una de las actuaciones y su “compromiso formal de seguir y evaluar el plan”. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, se observa la misma tendencia en los planes de igualdad. Como se muestra en la Tabla 2.2, los primeros dos planes de igualdad contenían más de 100 actuaciones. Mientras que en el primer plan se establecen 22 objetivos, el cuarto únicamente desarrolla cuatro objetivos y 67 acciones.

Tabla 2.2 Estructura de los planes de igualdad

Plan	Áreas	Objetivos	Acciones
I PIOM 2000-2004	8	22	114
II PIOM 2006-2009	8	8	112
EIOMH 2011-2015	5	2	61
PEIG 2018-2020	4	4	67

Fuente: Elaboración propia

2.5.2. La perspectiva de género en los planes

De acuerdo con María Bustelo (2004) los planes de igualdad están intrínsecamente relacionados con los conceptos de “perspectiva de género” y “*mainstreaming* o transversalidad de género”, debido a que estos se apoyan y están influenciados por las políticas internacionales de igualdad de género, tales como la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de 1995, y el IV Programa de Acción Comunitaria, 1996-200, que reconocen la necesidad implementar la perspectiva de género en todas las estructuras sociales. De tal forma que, conseguir que todas las políticas públicas a lo largo de todos sus procesos se incluyera la perspectiva de género se convirtió en el objetivo principal, es decir la transversalidad de género. Por lo tanto, se trata de cuestionar la neutralidad de las políticas tradicionales y su posible papel como perpetuadoras de la desigualdad al no incluir la perspectiva de género desde la propia definición del problema.

Los planes de igualdad son, entonces los principales instrumentos de las políticas para transversalizar la perspectiva de género, ya que uno de sus principales fines se relaciona con “normalizar la perspectiva de género en la formulación de todas las políticas públicas, con la idea de integrar dicha perspectiva de género en la “corriente principal” (Bustelo, 2004, p. 35). Lo cual significa que, para lograr la transversalidad de género, no se trata únicamente de responsabilizar a los organismos de igualdad, sino de involucrar a toda la estructura y actores/as de gobierno. Por esta razón, si bien es cierto que los organismos de igualdad pueden llegar a ser los principales impulsores de las políticas de igualdad, la persuasión se ha convertido en un recurso para promover la implicación de otros departamentos de gobierno en la implementación de la perspectiva de género en sus actuaciones (Bustelo, p. 2001).

Para María Bustelo (2004, p. 38) el trabajo de persuasión que tienen que llevar a cabo las femócratas es preocupante, si se toma en cuenta que los organismos de igualdad no cuentan con el poder para sancionar el incumplimiento de los planes. Se requiere de un trabajo exhaustivo por parte de las técnicas de

igualdad para convencer a otros departamentos que asuman y ejecuten el plan, lo cual representa una labor interminable si se toma en cuenta el cambio de los mandatos de gobierno, en el caso de los ayuntamientos de cuatro años, y con ello, la renovación de las plantillas con nuevos actores/as y departamentos de gobierno, a los que es necesario también convencer de trabajar en pro de la igualdad.

Finalmente, según María Bustelo (2004) a pesar de que los planes sean aprobados, estos corren el riesgo de quedarse en el plano formal y requisitorio de una declaración de buenas intenciones para procurar la igualdad de género, lo cual representa un peligro, y por esta razón el análisis de los marcos interpretativos en los planes de igualdad son un importante requisito para entender cómo se interpreta y da solución al problema de la desigualdad en las políticas públicas.

CAPÍTULO 3. FEMINISMO INSTITUCIONAL EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID.

INTRODUCCIÓN

Se ha explicado en el primer capítulo que al hablar de Feminismo Institucional se hace referencia a la existencia de un organismo institucional que se encargue de llevar a cabo políticas que persigan objetivos feministas, y las oportunidades de acceso que tienen los/as actores/as del movimiento feminista y de mujeres para participar en la elaboración de dichas políticas, así como el tipo de relación que se llega a establecer entre la estructura de políticas de igualdad y el movimiento feminista y de mujeres. Por lo tanto, el presente capítulo tiene dos objetivos principales, el primero es describir el proceso de establecimiento y desarrollo histórico de la dimensión institucional del Feminismo en el Ayuntamiento de Madrid; y el segundo, Identificar los/as actores/as y las alianzas presentes en el desarrollo del Feminismo Institucional en Madrid. En este sentido, cabe preguntarse en primer lugar, ¿cuáles fueron las circunstancias que llevaron a la creación de un organismo municipal de igualdad en Madrid?, así como ¿qué cambios ha experimentado a lo largo del tiempo esta estructura?, ¿cuáles han sido los principales factores o detonantes de esos cambios? y ¿qué oportunidades se han desarrollado históricamente en el Ayuntamiento para dar acceso al movimiento de mujeres y feministas en las políticas? ¿qué actores/as tienen mayor incidencia en las políticas de igualdad de la ciudad de Madrid? y, por último, ¿qué tipo y cómo funcionan las alianzas que existen entre los/as actores/as relacionados con las políticas de igualdad?

Para dar respuesta a estas preguntas y cumplir con los objetivos propuestos, el presente capítulo está compuesto por cuatro grandes apartados en los que se explican las cuatro etapas del Feminismo Institucional madrileño a través del análisis de las 20 entrevistas realizadas tanto a agentes de igualdad, como a responsables técnicas y políticas del Área de Gobierno de Política de Género y Diversidad, y a activistas feministas que forman parte del Consejo de las Mujeres de la ciudad, de la Plataforma de Impacto de Género, de Ahora Feminismos o que participaron en las mesas de igualdad de los Distritos, es decir feministas

que forman parte del movimiento asociativo de Madrid. En este sentido, en el capítulo se intenta seguir una línea cronológica sobre la forma en la que se ha desarrollado históricamente el Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid, tomando en cuenta los siguientes elementos: las estructuras municipales de igualdad, las y los actoras/es presentes y sus alianzas y los procesos de diseño de los instrumentos propuestos. Para una mejor referencia de las etapas que serán descritas a continuación, se puede acompañar la lectura con la siguiente Tabla 3.1 que incluye, las fechas de cada mandato municipal, las y los alcaldes, los años de creación y modificación del organismo de igualdad, sus responsables políticas y los planes de igualdad correspondientes a cada uno de los periodos administrativos analizados en esta tesis doctoral.

Tabla 3.1. Feminismo Institucional madrileño por etapas de acuerdo a mandatos municipales

Etapas del feminismo municipal	Mandato Municipal	Alcalde o Alcaldesa	Partido	Año de inicio del organismo de igualdad	Tipo de organismo de igualdad	Responsable política del organismo de igualdad	Área de dependencia	Responsable del área de dependencia	Plan municipal de igualdad
Primeros antecedentes	1979-1989	Enrique Tierno Galván Juan Barranco Gallardo	PSOE						Programa piloto de aplicación municipal del PIOM del Estado
	1989-1991	Agustín Rodríguez Sahagún	CDI						
Etapa de retroceso	1991-1995	José María Álvarez del Manzano	PP						
	1995-1999								
Primera etapa	1999-2003			1999	Área de Promoción de la Igualdad y Empleo	Dolores Flores y Ma. Antonia Suarez	No aplica		I PIOMH 2000-2004
Segunda etapa	2003-2007	Alberto Ruiz-Gallardón	PP	2003	Dirección General de Igualdad de Oportunidades	Asunción Miura	Área de gobierno de empleo y servicios a la ciudadanía	Ana Botella	II PIOMH 2006-2009
	2007-2011			2007	Dirección General de Igualdad de Oportunidades	Rocío de la Hoz	Área de gobierno de familia y servicios sociales	Concepción Dancusa	
Tercera etapa	2011-2015	Ana María Botella	PP	2011	Dirección General de Igualdad de Oportunidades	Rocío de la Hoz	Área de gobierno de familia y servicios sociales	Dolores Navarro Ruiz	EIOMH 2011-2015
Cuarta etapa	2015-2019	Manuela Carmena	Ahora Madrid	2015	Dirección General de Igualdad entre Mujeres y Hombres	Ana Buñuel	Área de gobierno de equidad, derechos sociales y empleo	Marta María Higuera Garrobo	
				2017	Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad	Celia Mayer	No aplica		PEIG 2018-2020

Fuente: Elaboración propia

El primer apartado de este capítulo expone el proceso de conformación de la primera concejalía de igualdad en el año 1999, que corresponde a la primera

etapa de Feminismo Institucional. El apartado incluye la descripción de las primeras etapas expuestas en la Tabla 3.1, que corresponden a los mandatos municipales previos a la creación del organismo de igualdad, por lo que se hace una breve revisión de los acontecimientos anteriores y el contexto político que dan mayor claridad a la identificación de los factores que facilitaron la creación del primer organismo municipal en Madrid, encargado de desarrollar políticas dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres, a través, principalmente, de políticas específicas dirigidas hacia las mujeres. Se identifican, además, los actores/as que formaron parte del proceso de establecimiento de la primera Concejalía y se describe el proceso participativo que incluyó la elaboración del Primer Plan de Igualdad Municipal.

El segundo apartado general de este capítulo abarca los años de 2003 a 2011 que corresponde a la administración municipal de Ruiz-Gallardón, es decir la segunda etapa de la Tabla 3.1. En esta sección se detalla la forma en la que la concejalía de igualdad fue reestructurada y modificada en el organigrama municipal, restándole fuerza y capacidad de influencia al pasar a ser una Dirección General dentro de un Área de Gobierno más grande dedicada además de la igualdad y al empleo, a los servicios sociales. Al mismo tiempo se identifica en este apartado, gracias al análisis de las entrevistas, que los principales actores/as impulsores/as de las políticas de igualdad fueron, las agentes de igualdad, y de alguna forma, también, lo fue la directora de igualdad. Es así que forman parte de este apartado, subsecciones que explican los principales recursos que fueron impulsando y consolidando el Feminismo Institucional del Ayuntamiento de Madrid, a pesar de la presencia de un partido conservador como el PP y de ser una Dirección General, tal es el caso del incremento de la Red de Agentes de Igualdad y los antecedentes de los primeros Espacios de Igualdad, que serían consolidados más tarde, al formar parte de uno de los recursos más significativos del gobierno de Ahora Madrid para implementar la política específica dirigida hacia las mujeres y que serviría como un recurso para prevenir, identificar y orientar a mujeres víctimas de violencia machista.

En un tercer bloque de este capítulo, se expone la tercera etapa del feminismo municipal, que se inicia a partir del siguiente cambio de gobierno en el

Ayuntamiento, luego de las elecciones municipales de 2011, por las que sería alcaldesa de Madrid Ana María Botella. En esta tercera etapa, se abordan los principales detalles que continúan dando estructura a un Feminismo Institucional con una posición política moderada, pero que incluiría, como se muestra en la Tabla 3.1, el tercer plan municipal (EIOMH 2011-2015) con el que se dan los primeros pasos para comenzar a transversalizar la perspectiva de género en el Ayuntamiento y ampliar el enfoque que se venía desarrollando, basado en política específica, destacando además el papel promotor de las agentes de igualdad para la inclusión de este nuevo enfoque.

En el último apartado de este capítulo, se describe la cuarta etapa de la política de igualdad desarrollada por el mandato municipal del primer partido de izquierda que llega al gobierno local madrileño, luego de 24 años del PP al frente del Ayuntamiento. Este apartado, inicia describiendo el contexto económico, político, social y de movilización del feminismo en España, con el objetivo de dar mayor entendimiento al desarrollo del Feminismo Institucional durante esta etapa, así como de sus cambios. En este sentido, se puede decir que durante esta cuarta etapa el Feminismo Institucional se desempeñó a través de dos estructuras municipales distintas, primero mediante una Dirección General que posteriormente sería ampliada a una Concejalía de Políticas de Género y Diversidad, otorgando mayor fuerza a la estructura municipal de igualdad, después de 14 años de ser una Dirección General dentro de un Área de Gobierno centrada en diversos asuntos además de los relacionados con igualdad, de servicios sociales, empleo y familia. Es así que en este cuarto apartado, se describe la forma en la que se estructuró la nueva concejalía, los instrumentos desarrollados con enfoque de género, interseccionalidad y derechos humanos, el proceso participativo que formó parte del diseño del Plan Estratégico de Igualdad de Género (2018-2020) y de otros instrumentos, y en el que se incluyó también el conocimiento del feminismo experto. En esta revisión se habla también del papel de las agentes de igualdad y los/as actores/as críticos que estuvieron presentes en el proceso, así como las alianzas que se establecieron y que no consiguió consolidar el triángulo de terciopelo, sin embargo, esta etapa destaca, tanto por ampliar la política de igualdad y tener un enfoque basado en la diversidad de las mujeres, como por ofrecer otros puntos de acceso a la

influencia del movimiento de mujeres y feministas de la ciudad en las políticas municipales que fue más significativa que en las etapas anteriores.

3.1.El comienzo del Feminismo Institucional del Ayuntamiento de Madrid, primera etapa.

En este apartado, se describe el proceso de creación del Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid, enfocando la atención en el establecimiento de la primera Concejalía de Promoción de la Igualdad y Empleo y el papel de las y los principales actores/as que influyeron para su establecimiento. Con el objetivo de contestar a la pregunta ¿cuáles fueron las circunstancias que llevaron a la creación del primer organismo de igualdad en el municipio de Madrid?, las secciones en las que se divide este apartado analizan los factores que influyeron en la conformación del primer organismo de igualdad. En primer lugar, se detalla el punto de partida de las políticas de igualdad de Madrid, luego de la transición a la democracia, y se enfoca en describir que tanto las mujeres de los partidos de izquierda, como el conjunto de las asociaciones de mujeres de Madrid y la obligación del Ayuntamiento para cumplir con los acuerdos y recomendaciones internacionales y europeas, llevaron a que se diera inicio al Feminismo Institucional madrileño.

En segundo lugar, como consecuencia, en la siguiente sección se describe el papel de dichos actores/as que trabajaron en red para persuadir la puesta en marcha de políticas específicas dirigidas hacia las mujeres.

Por último, se describe el proceso de diseño del primer Plan de Igualdad municipal, que representa un hito importante para este análisis, debido a que contó con un proceso participativo en el que pudo formar parte el movimiento asociativo de mujeres y feministas madrileño.

3.1.1. La creación del Área de Promoción de Igualdad y Empleo

El comienzo de lo que podemos llamar Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid, sucede a partir de 1999 cuando se crea la primera Área de Gobierno o Concejalía de Promoción de la Igualdad y Empleo que permanece durante cuatro años, hasta 2003, después de uno de los cambios del mandato municipal. Para entender los factores que influyeron en el establecimiento de la primera estructura encargada del desarrollo de políticas de igualdad en el

municipio, es necesario analizar primero los antecedentes de estas políticas, tomando en cuenta dos actores fundamentales del objeto de estudio, el gobierno municipal y el movimiento feminista. Esta valoración nos lleva a examinar el trabajo previo sobre políticas dirigidas hacia las mujeres por parte del Ayuntamiento de Madrid y las reivindicaciones del movimiento feminista de la ciudad, así como la presencia de actores/as críticos que facilitaron el establecimiento de políticas de igualdad en el Ayuntamiento de Madrid, como las actuaciones por parte de los partidos de la oposición que formaban parte del gobierno municipal.

Después de la transición a la democracia, y una vez establecidos los primeros mandatos municipales en 1979, el Ayuntamiento de Madrid estuvo gobernado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) hasta 1989. Este mandato, de acuerdo con Begoña San José¹⁴ (1995, p. 63), llegó a iniciar un programa piloto de aplicación municipal del Plan de Igualdad de Oportunidades del Estado (1988-1990). Además, durante este gobierno, existió el interés por parte de algunas mujeres que trabajaban dentro del Ayuntamiento, para apoyar la organización de las mujeres de la ciudad, como parte de un programa de intervención comunitaria dirigido a la organización social (Entrevista RPT-2). El papel de las femócratas durante esta etapa muestra el intento por desarrollar políticas dirigidas a promover la participación de las mujeres.

Posteriormente, en 1989, como consecuencia de una moción de censura que dejó como alcalde Agustín Rodríguez Sahagún del partido Centro Democrático y Social (CDS), el enfoque de las políticas públicas municipales tuvo un carácter más conservador, que se acentuó en los años 90, durante el gobierno de José María Álvarez del Manzano del PP, afectando “el trabajo no solo para institucionalizar políticas de igualdad, sino para trabajar con políticas dirigidas a las mujeres” (Entrevista RPT-2).

El gobierno de José Álvarez del Manzano se mantuvo durante tres mandatos municipales (1991-2003) de los cuales, tanto el primero como parte del segundo,

¹⁴ Exconcejala del Ayuntamiento de Madrid, por Izquierda Unida (1991-1995) y destacada militante del movimiento feminista madrileño

a pesar de contar con una Comisión de la Mujer¹⁵, representaron un periodo de especial retroceso para las políticas de igualdad con la reducción de servicios de atención a mujeres víctimas de violencia, de cuidado de la infancia y recortes de becas de comedor, además de que no era partidario de entablar un diálogo con las asociaciones de mujeres de los barrios de la ciudad, pese a la frecuente insistencia por parte de estas asociaciones para solicitar al Ayuntamiento la puesta en marcha de políticas de igualdad (San José Serrano, 1995, p. 63).

Estas asociaciones forman parte de los antecedentes del movimiento asociativo que integraban la Plataforma de Mujeres de la Ciudad de Madrid, un grupo conformado por 69 entidades organizadas de distintos colectivos de los barrios, áreas de mujer de los sindicatos de Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores y otras asociaciones como: la Asociación de Mujeres Separadas y Divorciadas, Nosotras Mismas y Asociación de Mujeres Progresistas (Aguirre, 2000). Este grupo, sería uno de los principales actores para el establecimiento de la primera estructura de políticas de igualdad en el Ayuntamiento.

A inicios del mandato local de Álvarez del Manzano, en 1991, la Plataforma de Mujeres se presenta por primera vez en el pleno municipal para demandar la creación de una concejalía que representara a las mujeres. Un año después, en 1992, dicha Plataforma decide agregar una serie de demandas que serían secundadas especialmente por las mujeres de los partidos de Izquierda Unida (IU) y PSOE que formaban parte del Pleno del Ayuntamiento, sin embargo, no obtendrían el apoyo por parte del gobierno municipal del PP. Durante siete años, esta lista fue actualizada y demandada al gobierno municipal en conmemoración del Día Internacional de la Mujer. Entre las demandas de estos grupos políticos y sociales se encontraban (Aguirre, 2000; San José Serrano, 1995; Entrevista MA-1):

- El desarrollo de un Plan de Igualdad municipal
- La creación de una Concejalía de la Mujer,
- La creación de un Consejo de participación para las mujeres,

¹⁵ De acuerdo con Begoña San José (1995), esta Comisión únicamente se dedicó a recabar informes sobre la carrera administrativa de mujeres y hombres en el Ayuntamiento, entre otras cosas que no fueron relevantes para la conformación de políticas de igualdad municipal

- El establecimiento de “Casas de la mujer” en cada Distrito, es decir de un espacio para desarrollar políticas específicas dirigidas a las mujeres
- La contratación de agentes de igualdad en los Distritos,
- La inclusión de nombres de mujeres para las calles de la ciudad,
- El desarrollo de un programa integral para víctimas de malos tratos,
- La creación de un Centro de Atención de 24 horas para mujeres maltratadas,
- Una red de acogida y atención a mujeres maltratadas,
- La extensión del plan de escuelas infantiles y de los servicios de comedor,
- Asistencia domiciliaria a madres sin recursos en los 21 días siguientes al parto y a mujeres con enfermos crónicos,
- Defensora municipal de la mujer y
- Programas de formación para mujeres (en donde hay poca presencia de mujeres, como fontanería o electricidad) entre otras

De acuerdo con el análisis de las entrevistas realizadas, es posible identificar tres factores que explican el interés de la Plataforma de Mujeres de la ciudad de Madrid para solicitar la creación de la concejalía o área, en primer lugar, se encuentra la necesidad de contar con políticas dirigidas hacia las mujeres. Si bien algunas femócratas centraron su trabajo en promover la participación de las mujeres, el poco interés por parte del PP como partido mayoritario en el gobierno municipal en este asunto, las condicionaba a apoyarse de las políticas sociales para incluir a las mujeres en su trabajo, y a hacerlo de una forma moderada, ya que, incluso, podían llegar a sancionar a quienes se atrevían a enfocarse en promover la participación o agrupación de las mujeres en el desarrollo de sus actividades, así se refleja en el siguiente relato de una de las responsables político-técnicas entrevistadas:

En los Distritos, en la década de los 90, incluso la palabra mujeres, nombrar, nombrarnos, era imposible entonces, y tuve que buscar la manera de no poner la palabra mujeres. (...) Estuvieron a punto de hacerme un expediente disciplinario en Vicálvaro, yo era interina, una técnica de base (...), un expediente disciplinario en la administración es muy raro, tuviste que haber enfrentado o zarandeado a un jefe... ¿por qué fue? por dos pilares, uno, porque consideraban que yo era una especie de agitadora social para la participación de las personas en el Distrito, y dos, porque en esa “agitación social”, (...) estaba poniendo el foco en la participación de las mujeres, que se agrupaban ya en las aulas parroquiales (Entrevista RPT-2).

Por lo tanto, debido a la falta de actuaciones formales dirigidas hacia las mujeres, incluso en los años previos al gobierno de Álvarez del Manzano, fue un factor que impulsó el trabajo de presión del movimiento asociativo hacia el Ayuntamiento.

En segundo lugar, se encuentra el creciente auge de organismos de igualdad en la década de los años noventa. Después de la creación del IM en 1983, el establecimiento de agencias dedicadas a las políticas de igualdad se popularizó en España, siendo la década de los noventa cuando los ayuntamientos instauran las primeras concejalías de la mujer, despertando el interés de la Plataforma de Mujeres y de los partidos de la oposición del Ayuntamiento, PSOE e IU, para solicitar la puesta en marcha de la política municipal de igualdad a través de la creación del primer organismo de igualdad.

Y, en tercer lugar, se debió, a la visión, por parte del movimiento asociativo, del gobierno local como un agente de cambio y posible defensor de sus intereses, sobre todo, porque se reconocía al Ayuntamiento como la institución más cercana a las mujeres, además de que estaban convencidas de la necesidad de formar parte de las decisiones que se toman en la ciudad (Entrevista MA-1). Lo cual, pone de manifiesto que el movimiento asociativo percibía al gobierno municipal como una instancia desde la que se puede incidir para conseguir cambios a través del desarrollo de políticas que incluyan su participación y, por lo tanto, sus objetivos.

Es importante apuntar aquí, el apoyo por parte de los grupos políticos municipales de izquierda al movimiento asociativo de mujeres. La presencia, de lo que Mazur (2009) llama “actores críticos” o “aliados con poder dentro de la institución” que apoyan la causa del movimiento organizado de mujeres, resultan ser un elemento significativo para el proceso de establecimiento de la primera concejalía y la puesta en marcha de políticas de igualdad. Como ya se ha mencionado, los partidos políticos opuestos al gobierno municipal junto con la Plataforma de Mujeres solicitaron al Ayuntamiento en repetidas ocasiones el desarrollo de políticas de igualdad. Demandas que después del establecimiento

de la concejalía, serían tomadas en cuenta durante el último mandato municipal de Álvarez del Manzano.

El análisis de las entrevistas permite ubicar que los primeros antecedentes de la política municipal de igualdad de Madrid se centraban en el área de servicios sociales, cuando se diseñaban políticas de carácter asistencial en temas de mujer (en singular), sin embargo, eran vistas como un colectivo, a pesar de ser más de la mitad de la población (Entrevista AI-1). Pero posteriormente, la influencia de las políticas internacionales y europeas, así como el efecto contagioso de la puesta en marcha de políticas de igualdad en los gobiernos multinivel del país, impulsaron el proceso de establecimiento del Feminismo Institucional en Madrid. De tal forma que, otro factor que explica la puesta en marcha del feminismo municipal madrileño es la influencia del Feminismo Institucional supraestatal y subestatal. En este sentido, el cambio de idea y la decisión final por parte del alcalde para crear la primera concejalía de igualdad, se debió, a que el gobierno central instruyó la atención de los acuerdos internacionales en materia de género, tales como la IV Conferencia Mundial de Beijing, realizada en 1995, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) aprobada en 1979, y sobre todo las recomendaciones y directivas de la UE en materia de igualdad, como la recomendación del Consejo del 2 de diciembre de 1996 relativa a la participación equilibrada de mujeres y de hombres en la toma de decisiones (96/694/CE).

Derivado de dichas políticas supraestatales y la presión del gobierno español de José María Aznar, en 1997, el Ayuntamiento de Madrid decide elaborar un diagnóstico, desde el área de servicios sociales, para conocer los programas y actuaciones que el mismo gobierno local dirigía específicamente hacia las mujeres. El diagnóstico, arrojó como resultado que distintas áreas municipales contaban con programas diseñados para la atención de mujeres (en aspectos de estricta marginación social) y con presupuesto, pero que carecía de una tradición en políticas de sensibilización en igualdad de género en la atención a la ciudadanía y, sobre todo, se dieron cuenta que no existía una política que englobara la atención a las mujeres. Con la elaboración de este diagnóstico el Ayuntamiento concluyó, en primer lugar, que era necesario facilitar el

acercamiento con el movimiento asociativo para conocer sus propuestas y acordar una línea de actuación, a través de un departamento o un lugar para desarrollar políticas de igualdad y, en segundo lugar, la elaboración de un documento que agrupara todas las acciones dirigidas a la mujer (en singular) para darles mayor visibilidad y constancia a dichas acciones (Entrevista, AI-1).

El análisis de los datos obtenidos pone de relieve que, la creación de esta Concejalía se diferencia de la tendencia del resto de procesos de establecimiento de organismos de igualdad que se venían haciendo en España, al contar con la presión del movimiento feminista para su creación. Sin embargo, a principios de los años noventa, mientras que el movimiento asociativo de la ciudad de Madrid solicitaba al Ayuntamiento espacios de participación para reivindicar sus derechos, en el resto de los municipios de la CAM algunas estructuras de igualdad ya habían comenzado a crearse. Por otro lado, de acuerdo con Celia Valiente (1999, p. 178) las concejalías de algunos municipios no se establecieron de cero, sino que se apoyaron de los procesos que ya se hacían desde los organismos de servicios sociales, y en este caso, el Ayuntamiento de Madrid no fue diferente de esta regla, ya que como hemos visto, también se apoyó del área de Servicios Sociales, para elaborar el diagnóstico y conocer el desarrollo de las políticas que se dirigían hacia las mujeres.

Otro elemento explicativo de la conformación del Feminismo Institucional del Ayuntamiento de Madrid es la fuerza institucional con la que se estableció la primer Área de Gobierno de Promoción de igualdad y Empleo, que refleja la atención que se le dio inicialmente a las políticas de igualdad. Como sabemos, el establecimiento de esta estructura como una concejalía y no como una dirección representa una oportunidad política para facilitar que los intereses feministas puedan influir en las políticas públicas. Sin embargo, esta Área de Gobierno al denominarse como “Promoción de la Igualdad y Empleo”, comparte su marco de atención política, que representa un punto que debilita su valor como maquinaria promotora de objetivos feministas, pues no permite garantizar que la igualdad sea el eje dominante del trabajo de este organismo. Las agentes de igualdad entrevistadas recuerdan, que las áreas de empleo e igualdad se

juntaron en aquel momento debido a que se relacionaba el logro de la igualdad con el avance de las mujeres en materia de empleo.

Viendo claramente, cuando no tienen ni mucha conciencia de feminismo, ni mucho conocimiento, lo primero que ven es el tema del desempleo femenino y es donde hay la mayor brecha, entonces, como si lo que hubiera que plantear, sobre todo, son las medidas de apoyar al empleo femenino (Entrevista AI-2)

La relación de las políticas de igualdad con el tema del empleo, por tanto ponen de manifiesto el enfoque de las políticas de igualdad desarrolladas durante esta etapa, las cuales, como veremos en el siguiente capítulo, se centraron en promover la igualdad entre mujeres y hombres a través de la participación de las mujeres en ámbito el laboral y en puestos de decisión.

3.1.2. Actores/as presentes y su papel en la creación de la primera Área de igualdad municipal

Como hemos visto, el proceso de creación de la primera Área de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid resulta atractivo para el estudio del Feminismo Institucional, en especial porque pone de manifiesto la participación y vínculo entre las actoras feministas tanto dentro como fuera del Ayuntamiento. Una vez analizado el proceso de establecimiento de la primera concejalía de igualdad en Madrid, es necesario enfocar el análisis en el papel de cuatro tipos de actoras/es que inciden y forman parte de esta primera etapa del feminismo municipal madrileño, las/os cuales son: las agentes de igualdad, el Consejo de las Mujeres de la ciudad y los/as actores/as críticos.

3.1.2.1. Actores/as críticos, partidos de izquierda y concejalas.

El apoyo por parte de las integrantes de los partidos políticos de IU y PSOE, pueden señalarse como actores/as críticos que, en alianza con la Plataforma de Mujeres, lograron incidir para que el Ayuntamiento de Madrid institucionalizara y desarrollara políticas de igualdad. Si bien la literatura respecto al Feminismo Institucional encuentra que un partido de izquierda al frente del gobierno tiene mejor disposición para promover políticas sociales y sobre todo políticas feministas, también como ya hemos visto en el primer capítulo de esta tesis, tanto Celia Valiente en 1999 como Amy Mazur en 2009, encontraron algunas excepciones en sus estudios, con actuaciones relacionadas con la creación de

organismos de igualdad en gobiernos conservadores. De la misma forma como ocurre en el caso del Ayuntamiento de Madrid, donde en el momento de la creación del Área de igualdad el partido al frente del gobierno era el PP, el cual, a pesar de no haber tenido un papel trascendental en el proceso, tuvo que iniciar su establecimiento. Sin embargo, cabe destacar que los grupos políticos municipales de izquierda, aun cuando no estaban al frente del gobierno sino en oposición, resultaron ser actores importantes para presionar y apoyar la puesta en marcha de políticas de igualdad por parte del gobierno local.

Después de la creación de la primera Concejalía de igualdad, otras actoras críticas que ayudaron a consolidar la institucionalización de políticas feministas en el Ayuntamiento de Madrid son las concejales que estuvieron al frente de este organismo. Durante el primer año Dolores Flores fue la primera en estar al frente del área, siendo sustituida por María Antonia Suarez, quien estuvo a cargo del Área de igualdad los siguientes tres años. A juicio de las entrevistadas, tanto agentes de igualdad como del movimiento asociativo, ambas concejales se caracterizaron por facilitar la participación del movimiento de mujeres y feministas en el desarrollo de las políticas del Área de igualdad.

El papel de Dolores Flores fue importante para el establecimiento de la concejalía debido a su experiencia previa como subdirectora del IM, que la facultó como concejala de igualdad. Sobre todo, por haber impulsado un enfoque participativo en la elaboración del primer plan de igualdad, que permitió la influencia del movimiento de mujeres y feministas en el establecimiento de los objetivos del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (I PIOMH 2000-2004).

El análisis de las entrevistas permite destacar el papel que desempeñó María Antonia Suarez como concejala, quien, a pesar de no ser militante feminista, no solo apoyó las demandas del movimiento asociativo y buscó el consenso para dar continuidad al desarrollo de políticas de igualdad, sino que además impulsó el desarrollo de actuaciones solicitadas por el movimiento. El apoyo de esta concejala destaca, sobre todo porque en los anteriores mandatos no era posible

instrumentar políticas específicas hacia las mujeres debido a la gran resistencia a las demandas del movimiento.

Ambas concejales, forman parte del triángulo de terciopelo como defensoras de la introducción de objetivos feministas en las políticas de igualdad. Como responsables políticas, lograron mantener un vínculo con el movimiento de mujeres que sirvió para intercambiar información y trabajar en conjunto en defensa de los intereses de las asociaciones de mujeres de la ciudad. El papel que desempeñaron tanto Dolores Flores como María Antonia Suarez se explica como decisivo para impulsar el Feminismo Institucional en Madrid. Ambas, se mantuvieron en comunicación con el movimiento de mujeres, para facilitar que el primer plan de igualdad fuera consensuado e incluyera la mayoría de las demandas de la Plataforma de Mujeres y de los partidos de izquierda, tales como: la puesta en marcha de un Plan de Igualdad, la creación de un Consejo de las mujeres de la ciudad de Madrid, espacios de igualdad en cada Distrito; así como la contratación de Agentes de igualdad, entre otros.

3.1.2.2. Agentes de igualdad

Las agentes de igualdad forman parte del organismo de igualdad y son profesionales¹⁶ especializadas en asesorar y dar apoyo técnico en materia de igualdad en cada Distrito del municipio de Madrid¹⁷. Como personal especializado tienen un papel fundamental para la implementación de la perspectiva de género en las políticas municipales y forman parte del triángulo de terciopelo al representar al conocimiento experto. Al mismo tiempo, al encontrarse dentro de la institución y distribuidas en los barrios, les permite conocer directamente la problemática de las mujeres de la ciudad, lo que las posiciona como facilitadoras de la comunicación entre el gobierno local y el movimiento asociativo de mujeres y feministas, un factor presente en la literatura para hablar de Feminismo Institucional.

¹⁶ Para ser Agente de igualdad, se requiere contar con un título de grado o un diplomado y se valora la experiencia laboral en la administración pública o en la iniciativa social, preferentemente en asociaciones de mujeres.

¹⁷ Las funciones de las Agentes han ido evolucionando a lo largo del tiempo para adecuarse a los cambios de la política de igualdad municipal.

Debido a la necesidad de contar con apoyo especializado en temas de género en cada uno de los barrios de la ciudad, como ya se tenía en otros municipios, en 1992 la Plataforma de Mujeres solicita al gobierno municipal de Madrid la contratación de agentes de igualdad. En el año 2000, nace en el Ayuntamiento la figura de agente de igualdad, a pesar de que no se crea con una categoría profesional se contrata a las primeras nueve agentes para trabajar en los primeros cinco Distritos de Puente de Vallecas, Villaverde, Latina, Ciudad Lineal y Vicálvaro. El trabajo de las agentes de igualdad de los Distritos representaría con el tiempo uno de los principales puntos de acceso del movimiento asociativo y de las mujeres a las políticas municipales de igualdad, pero más como receptoras de los servicios en materia de igualdad, o que ayudaría a promover estrategias conjuntas en materia de igualdad de género, pero no a generar cambios significativos en las políticas municipales, sin embargo, la alianza entre estas mujeres o entidades del movimiento y las agentes de igualdad ayudaría a que estas últimas tuvieran más experiencia y conocimientos, para promover dichos cambios, además de que permitió consolidar su alianza.

Por otro lado, como se ha mencionado, la mayoría de las reivindicaciones presentadas por la Plataforma de Mujeres al Ayuntamiento de Madrid fueron consideradas para el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (I PIOMH 2000-2004), entre las cuales se encontraban la contratación de personal especializado en género para trabajar en cada Distrito de la ciudad. El primer plan incluye entre sus medidas, además de la incorporación de la figura de agentes de igualdad, la creación de Centros de Promoción de la Igualdad y el Empleo en cada Distrito, con el objetivo de que la política del Ayuntamiento pudiera llegar y tener un mayor impacto en la ciudadanía.

El análisis de las entrevistas puso de relieve la importancia de las agentes de igualdad para que el discurso sobre igualdad de género se institucionalizara, al promover que un gobierno conservador e históricamente contrario al discurso feminista comenzara a incorporar un pensamiento feminista en las políticas de igualdad.

Desde los Distritos, hemos recogido la problemática de las mujeres, desde lo comunitario, y puesto un pensamiento feminista para subirlo a la institución con propuestas (Entrevista AI-5)

De esta primera etapa de Feminismo Institucional, destaca a partir de la contratación de las primeras especialistas en género el Ayuntamiento comienza a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través del impulso de políticas específicas hacia las mujeres, con estrategias de empoderamiento y la sensibilización de la ciudadanía sobre el problema de las desigualdades de género entre mujeres y hombres. Por lo tanto, es relevante que la presencia de este personal especializado consiguió que el Ayuntamiento difundiera en cada Distrito y entidad, la existencia de su política en igualdad de género e iniciara el trabajar a favor de la igualdad (Entrevista AI-1).

3.1.2.3. Consejo de las Mujeres

El establecimiento del Consejo de las Mujeres del Municipio de Madrid (CMM) se explica debido a la atención de la lista de demandas que presenta en 1992 la Plataforma de Asociaciones de Mujeres de Madrid junto con los partidos IU y PSOE, que demandan la creación de un órgano de participación de las asociaciones de mujeres en el municipio, con el objetivo de dar seguimiento a las acciones y medidas desarrolladas por el gobierno municipal en materia de igualdad de género. Es así, que el I PIOMH (2000-2004) incluye como una de sus medidas la conformación de este Consejo, el cual, no se crea de manera inmediata, sino hasta el 22 de mayo del 2002, en el Pleno del Ayuntamiento, con unanimidad de votos.

En esta primera etapa del Feminismo Institucional, la creación del Consejo representó el acceso a la participación del movimiento asociativo de mujeres y feminista en todas las etapas de las políticas del gobierno local, especialmente en el proceso de diseño y evaluación del I PIOM (2000-2004), lo cual, se traduce en una representación descriptiva del movimiento feminista tanto en el desarrollo como en los objetivos de estas políticas.

El Consejo de las Mujeres de Madrid está integrado por las organizaciones que conformaban la Plataforma de Mujeres de la ciudad y cuenta con una Comisión Ejecutiva que se compone de nueve integrantes de las mismas asociaciones, donde una de ellas es presidenta, otra vicepresidenta, mientras que el resto son vocales. Las acciones que se llevan a cabo, por parte de este Consejo, se deciden de manera conjunta y en consenso, con el objetivo primordial de “lograr la igualdad real entre mujeres y hombres en todas sus manifestaciones” (MA-1).

La creación del Consejo de las Mujeres representa un espacio importante de participación, y una forma más democrática para el desarrollo de las políticas de igualdad del Ayuntamiento, por lo tanto, la creación del Consejo de las Mujeres de la ciudad de Madrid se identifica como un hito importante para el Feminismo Institucional, ya que:

(...) por primera vez en la historia, las mujeres madrileñas lograron tener un órgano de representación de sus asociaciones en el Ayuntamiento, comenzando así una nueva etapa para conseguir que la perspectiva de género, el fomento del asociacionismo entre las mujeres y su participación en las políticas municipales fuera una realidad y su voz fuera escuchada (CMM, 2012).

Sin embargo, cabe destacar que, desde su creación, el Consejo ha permanecido estático, tanto en su representación como en su estructura, sobre todo de su Comisión Ejecutiva, con poca renovación interna y con escaso dinamismo. Pero es posible distinguir que la política de igualdad del Ayuntamiento de Madrid inició dando un gran paso al favorecer el papel y activismo de las mujeres, y al mismo tiempo, se destaca que gracias a las presiones y trabajo del movimiento asociativo de la ciudad de Madrid y de los partidos de izquierda se impulsó al gobierno local en el desarrollo de políticas de igualdad.

Como hemos visto, los principales actores/as críticos que se identifican en el proceso de creación de la primera estructura de igualdad son los partidos de izquierda que formaban parte del gobierno municipal y las concejales de igualdad. Una vez establecida el Área de igualdad, son actores/as críticos las agentes de igualdad, que tiene la capacidad de formar alianzas con el

movimiento feminista y de promover el desarrollo de políticas municipales de igualdad.

En definitiva, la influencia subestatal y las alianzas entre la Plataforma de Mujeres y los partidos de izquierda fueron determinantes para la creación de la concejalía, el plan de igualdad y, sobre todo, para la contratación de agentes de igualdad y el establecimiento del Consejo de las Mujeres de la ciudad, dos organismos que lograron construir un puente de comunicación entre el movimiento y el Área de igualdad. Por lo tanto, los vínculos que se formaron en este proceso ponen de manifiesto la consolidación del Feminismo Institucional a nivel municipal, ya que la creación del Consejo de las Mujeres y de la figura de agentes de igualdad, son respuesta a las demandas y objetivos del movimiento asociativo que formaron parte de la política de igualdad del Ayuntamiento.

3.1.3. Elaboración del I Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres

A principios del año 2000, mientras que los planes de igualdad nacional y autonómicos estaban ya en su tercera edición, el Ayuntamiento de Madrid anuncia por primera vez la elaboración de un plan de igualdad municipal (Aguirre, 2000). Este suceso representa un elemento significativo del Feminismo Institucional, ya que, el diseño del plan dependió de un proceso participativo del movimiento organizado de mujeres y feministas del municipio, impulsando la conformación de una coalición entre actores/as del movimiento asociativo y el personal responsable y técnico del Área municipal de igualdad, entre ellas la concejala. Por lo tanto, contar con la participación del movimiento asociativo en este proceso político representa un factor importante del Feminismo Institucional, pues facilitó que las políticas de igualdad pudieran incluir las demandas de la Plataforma de Mujeres. La inclusión de la participación de mujeres del movimiento asociativo en el plan, así como de sus objetivos representa una respuesta dual al movimiento por parte de la Concejalía de igualdad, lo cual pone de manifiesto que la primera etapa del Feminismo Institucional madrileño fue exitosa debido a que en el proceso de diseño del plan se promovió la representación tanto descriptiva como sustantiva.

El proceso participativo que permitió dar voz a las asociaciones de mujeres de la ciudad de Madrid para la elaboración del I PIOMH (2000-2004) se explica debido a que desde un inicio, Dolores Flores, como concejala, valoró la necesidad de contar con la participación de los grupos organizados de mujeres para trabajar en conjunto y conocer sus demandas (Entrevista MA-3). Posteriormente, María Antonia Suarez retomaría la idea de Flores y se encargaría de llevar a cabo una consulta, en la que se reunió ella y su personal técnico con el movimiento asociativo se lograron obtener 125 propuestas, realizadas de 46 organizaciones sociales. Tomando en cuenta dichas propuestas se elaboró un borrador del plan que posteriormente sería revisado por la Plataforma de Mujeres de la ciudad (Entrevistas AI-1, RPT-2). La consulta dio como resultado que las demandas del movimiento de mujeres y feminista influyeran en la elaboración de I PIOMH (2000-2004) que fue aprobado por unanimidad, el 30 de noviembre de 2000, en Acuerdo Plenario del Ayuntamiento. Siendo el único (de los cuatro planes que forman parte de este análisis) que fue aprobado por acuerdo del Pleno, mientras que los demás fueron por la Junta de Gobierno, lo que significa que no contaron con el respaldo de la oposición. Por lo tanto, el primer plan, como ya se ha dicho, se valora principalmente por ser el resultado del trabajo en red del personal del Área de igualdad y el tejido asociativo de mujeres y feministas, lo cual, pone de manifiesto que la primera etapa del organismo de igualdad municipal representa la configuración de un Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid.

En definitiva, la revisión de la primera etapa pone de relieve que a pesar de que el Ayuntamiento de Madrid crea la primera estructura de igualdad con retraso en comparación con el resto de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, esta primera etapa se caracteriza por ser a gran escala, ya que en dos años se crea la concejalía, se dota de personal especializado, se elabora el Plan de Igualdad y se conforma el órgano consultivo del Consejo de las Mujeres. Y al mismo tiempo, refleja la importancia del papel de las mujeres que participaron en el proceso, ya que, sin la presencia del movimiento asociativo, el apoyo de las mujeres de los partidos de izquierda dentro del gobierno municipal, las concejalas, las especialistas y las alianzas establecidas, que refleja la interacción de actrices de un triángulo de terciopelo y de un Feminismo Institucional en el municipio de Madrid.

3.2. Segunda etapa del feminismo municipal madrileño.

En junio de 2003, tras las elecciones municipales, y al quedar como alcalde Alberto Ruiz-Gallardón¹⁸ del PP, la estructura organizativa del Ayuntamiento es modificada, afectando especialmente la fuerza del organismo municipal de igualdad. Derivado de lo anterior, se distingue a esta como la segunda etapa del Feminismo Institucional madrileño, y es así que en este apartado se describen los cambios que experimentó el organismo de igualdad y las consecuencias de estos cambios.

Este apartado, por tanto, se divide en cuatro subsecciones que destacan el papel de los/as actores/as involucrados en dar continuidad al Feminismo Institucional madrileño, a pesar del cambio y de haberle restado influencia a la estructura de igualdad para defender los objetivos feministas. De este modo, en la primera sección, se habla del trabajo de las agentes de igualdad durante esta etapa, en segundo lugar, se trata el proceso que se llevó a cabo para elaborar el segundo plan municipal en el que la directora de igualdad sería un actor crítico. Posteriormente, en la tercera sección se habla sobre el incremento de la Red de Agentes de Igualdad, una de las apuestas más importantes durante esta administración, así como el proceso de creación, establecimiento y consolidación de los espacios de igualdad a lo largo del tiempo, pero que inicia en esta etapa de Feminismo Institucional madrileño.

Gracias al análisis de la información descrita a continuación, es posible identificar esta etapa como significativa para mantener el Feminismo Institucional madrileño, a pesar de su poca influencia en la política dominante. No obstante, debido a la presencia de actrices críticas, como Asunción Miura como directora de igualdad, que puede señalarse, como un actor *insider*, que, como feminista

¹⁸ Conocido por proponer una de las reformas más conservadoras en contra de los derechos de las mujeres, con el proyecto de *Ley de Protección de la vida del concebido y los derechos de la mujer embarazada* en 2013 cuando sustentaba el cargo de ministro de Justicia, la cual se le conoció como la propuesta de ley más restrictiva sobre el aborto por parte del PP, que pretendía volver a los supuestos de la ley de 1985, pues se proponía que la interrupción del embarazo dejara de ser un derecho de las mujeres en las primeras 14 semanas, derecho que existía desde el 2010. A raíz de esto, en 2014, una gran movilización de protesta por parte de las feministas y los partidos políticos progresistas consigue que retiren el proyecto de ley y la dimisión del ministro (Bustelo, 2016, Gutiérrez Calvo, 2013).

participó activamente en la promoción de la igualdad dentro del propio gobierno municipal, además de que logró mantener las alianzas tanto con el Consejo de las Mujeres y como con las agentes de igualdad, dando continuidad al trabajo del triángulo de terciopelo. Es importante destacar que durante esta etapa se iniciaron las políticas de igualdad territoriales que darían mayor protagonismo al trabajo de las agentes de igualdad de los Distritos como puentes de contacto entre el movimiento asociativo, el Ayuntamiento y su propio conocimiento especializado.

3.2.1. El trabajo de las agentes de igualdad frente a los mandatos del PP

En esta segunda etapa al desaparecer la Concejalía de Promoción de Igualdad de Oportunidades y Empleo, se integran parte de sus funciones a otra concejalía más amplia de Empleo y Servicios al Ciudadano (que posteriormente sería modificada por un lenguaje no sexista a “Ciudadanía”), precedida por Ana Botella. Dicha Área asumió entre otras, la competencia en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, contando con la Dirección General de Igualdad de Oportunidades. Dirección que sustituiría a la anterior Concejalía de Igualdad y Empleo. Esto significó un cambio negativo para la estructura de políticas de igualdad del municipio al trasladarla a un rango inferior como una dirección dentro de una nueva Área de Gobierno, manteniéndose en esta posición dentro del organigrama municipal durante los siguientes 14 años (2003-2017).

A esta nueva Área de Gobierno de Empleo y Servicios al Ciudadano se le asignan las competencias en materia de igualdad de oportunidades, empleo, servicios sociales, mayores, inmigración, cooperación al desarrollo, voluntariado, infancia, familia, educación y juventud. Diluyendo la prioridad del Ayuntamiento en relación al tema de igualdad de género y las políticas específicas que se venían desarrollando desde la anterior administración. En cuanto al tema de igualdad de oportunidades se asigna a esta nueva concejalía las funciones de: desarrollar medidas y actuaciones para prevenir y eliminar la desigualdad y promover la participación de las mujeres; elaborar el siguiente plan municipal de igualdad; brindar asesoramiento a otras concejalías para introducir el principio

de igualdad de oportunidades; promover medidas relacionadas con los temas de conciliación, empleo y formación para las mujeres; eliminación de la violencia de género; así como impulsar y fomentar los proyectos de las distintas asociaciones que trabajen a favor de la *mujer*¹⁹.

En las siguientes elecciones municipales de 2007, en las que continúa como alcalde Ruiz- Gallardón, nuevamente se efectúan cambios en la organización municipal en los cuales, se incorpora la Dirección General de Igualdad de Oportunidades a la nueva Área de Familia y Servicios Sociales, quedando como concejala Concepción Dancausa²⁰. Asignando la Dirección General a Rocío de la Hoz. A esta nueva concejalía se le añadirían dos competencias más, la primera, sería orientar a las mujeres en materia de igualdad de oportunidades y apoyar al movimiento asociativo a través de la Red de Agentes de Igualdad, dependientes de la Dirección; y la segunda, llevar a cabo investigaciones para conocer las necesidades de las mujeres en relación a la igualdad de oportunidades en diferentes áreas de intervención (Entrevista AI-1).

El análisis de las entrevistas reveló que el papel de las directoras de igualdad fue relevante para dar continuidad al Feminismo Institucional madrileño. No obstante, sus perfiles como femócratas son totalmente distintos. Por un lado, Asunción Miura, quien se definía así misma como feminista, contaba con experiencia previa en políticas de igualdad. Las entrevistadas tanto del movimiento asociativo como del Ayuntamiento, coincidieron en reconocer la carrera de Miura como feminista y activista enfocada sobre todo en los temas relacionados con la abolición de la prostitución y la explotación sexual de mujeres, y quien, no formaba parte del PP, pero con anterioridad había trabajado como directora general de la Mujer de la Concejalía de Salud y Servicios Sociales, durante la gestión de Ruiz-Gallardón como presidente de la Comunidad de Madrid (Alba, 1995; Entrevistas AI-1, AI-2, AI-5, MA-1, MA-3)

¹⁹ Decreto de alcalde de 09 de enero de 2004 de la Organización y competencias de servicios administrativos del Ayuntamiento de Madrid. Novena disposición sobre la Concejalía de Gobierno de Empleo y Servicios al Ciudadano

²⁰ En las siguientes elecciones de 2011, dejaría de estar al frente de la Concejalía de Familia y Servicios Sociales y pasaría a estar al frente del Área de Hacienda, mientras que Ana Botella, sería la nueva alcaldesa de Madrid.

Por otro lado, Rocío de la Hoz, aunque no estaba relacionada con el feminismo, había colaborado en el Instituto de la Mujer como jefa de área de la Dirección General de Integración de Inmigrantes, por lo tanto, su perfil, recuerdan las agentes de igualdad entrevistadas, era de carácter más tecnocrático pero con una trayectoria y conocimiento sobre políticas de igualdad (Entrevista AI-5).

3.2.2. Elaboración del II PIOMH (2006-2009), presencia de actores/as críticos/as

La elaboración del segundo plan municipal de igualdad se inició en abril de 2005, después de haber evaluado el primero. El diseño del II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Madrid (II PIOMH 2006-2009) constó de tres etapas, en la primera, se elaboró un documento basado en los informes de implementación del I PIOMH (2000-2004), las memorias de otras Áreas municipales, el análisis de distintos planes de igualdad en vigencia, y el acopio de necesidades en materia de igualdad de cada Distrito. En la segunda etapa, se sintetizaron las principales necesidades del municipio en materia de igualdad que fueron detectadas en la etapa anterior, y se tomaron en cuenta las recomendaciones hechas por parte del personal técnico municipal de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades, dando como resultado un primer borrador del II PIOMH (2006-2009). El borrador del plan fue sometido a una tercera etapa de consulta participativa del personal de los Distritos y las agentes de igualdad, “como conocedoras de primera mano de las distintas necesidades e intereses de las mujeres que se dirigen a sus Centros” (Entrevista AI-1). Dando como resultado la última redacción del documento, que fue aprobado por Decreto de Alcalde el 9 de enero de 2006.

El II PIOMH (2006-2009) a pesar de que no contó con un proceso participativo tan relevante como el plan anterior, incluyó, la consulta al movimiento asociativo a través del Consejo de las Mujeres de la ciudad, así como las recomendaciones de las agentes de igualdad municipales. Dando como resultado un avance en el discurso del plan, ya que pone el foco del problema de la desigualdad no solo en las mujeres como ocurre en el plan anterior sino que además incluye a los hombres, por lo tanto, resulta ser un tanto más innovador que el anterior, a pesar

de que continúa presentando una perspectiva un tanto esencialista de los roles tanto de las mujeres como de los hombres (véase Capítulo 4). El proceso de diseño de este segundo plan representa la influencia y trabajo de las femócratas y expertas, así como la voluntad política e interés de Asunción Miura como directora general de Igualdad de Oportunidades, quien tuvo un papel importante en la política municipal madrileña durante la primera gestión local de Ruiz-Gallardón, debido a su experiencia como militante feminista y como femócrata, lo cual se vio reflejado en el II PIOMH (2006-2009) (Véase Capítulo 4) y al mismo tiempo la convierte en integrante importante del triángulo de terciopelo en su papel como femócrata que consolidó la alianza con el Consejo de las Mujeres y el conocimiento especializado de las agentes de igualdad.

A pesar del entorno y contexto político, la etapa de Asunción Miura como directora general, es recordada por las entrevistadas por los esfuerzos y el trabajo en la política de igualdad municipal. Aun cuando la estructura de igualdad no contaba con una posición más fuerte en el organigrama, su fortaleza se encontraba en el presupuesto que manejaba la Dirección en ese momento, junto con el interés y voluntad política de la directora. Lo cual, influyó en el desarrollo de medidas específicas de promoción de la igualdad, muchas de las cuales se pusieron en marcha por primera vez en el municipio y perduraron durante el tiempo, tanto que, a la fecha forman parte de las actuaciones municipales en materia de igualdad, tales como talleres en los Centros Educativos, sobre temas de reparto de responsabilidades familiares, de prevención de la violencia, talleres de empoderamiento a mujeres, y campañas de sensibilización. El análisis de las entrevistas puso de relieve que durante esta etapa la política territorial en materia de igualdad comenzó a consolidarse, ya que, tomaron mayor fuerza las acciones realizadas en los barrios. “Dando un salto de lo que significó el primer plan, de ser una buena declaración de intenciones, a una materialización con el segundo plan en los Distritos” (Entrevista AI-2).

3.2.3. El incremento de la Red de Agentes de Igualdad

Se ha puesto en evidencia la importancia del papel de las agentes de igualdad en la elaboración de los planes municipales y en la puesta en marcha de actuaciones a nivel distrital, es decir, en el desarrollo de políticas municipales de igualdad. Además, como especialistas en género, no solo son un contacto directo con las demandas y necesidades de las mujeres en los Distritos, también, al tener una formación y experiencia, muchas veces específica en género, representan un puente con el feminismo académico, dando como resultado una red que comunica el movimiento asociativo, las necesidades de las mujeres de la ciudad, el feminismo académico y el organismo de igualdad municipal.

Por otro lado, es importante destacar que el análisis de la información ha puesto de relieve que las agentes representan un recurso importante para las políticas de igualdad por parte del Ayuntamiento, sobre todo si se incrementa su plantilla. En palabras de una agente de igualdad: “la creación de la Red de agentes de igualdad fue una inversión en personal, una inversión económica y una apuesta muy fuerte, que se hizo en solo dos años” (Entrevista AI-1). Como veremos, la Red de Agentes de Igualdad aumentó su número de integrantes únicamente durante las primeras dos etapas del Feminismo Institucional madrileño, pero en el resto de las etapas se fueron modificando sus funciones, debido, por un lado, a la extensión y densidad territorial del municipio y, por otro, a la inclusión de medidas y estrategias derivadas de la política de igualdad local.

Es necesario señalar aquí que el municipio de Madrid se divide territorialmente en 21 Distritos, compuestos por 131 barrios. Cada Distrito cuenta con una Junta Municipal, como un órgano de gobierno encargado de la política municipal a un nivel aun más local. La densidad poblacional²¹ en dichos Distritos dificulta la administración de la política de manera centralizada, haciéndolo casi imposible, y por este motivo, desde el inicio de la Red se vio la necesidad de que las agentes también se distribuyeran en cada uno de los Distritos, con el fin de hacer llegar

²¹ De acuerdo con el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, la densidad poblacional en el año 2019 del municipio de Madrid es de **5.398,73** habitantes por cada Km² de extensión. Mientras que, según el Padrón Municipal de enero de 2019 la población total del municipio es de **3.266.126 habitantes**, de los cuales el 53,4% son mujeres (1.744.948) y el 46,6% son hombres,

la política de igualdad a la ciudadanía. En esta segunda etapa por lo tanto, la política de igualdad inicia su proceso de descentralización en la que se transfiere la gestión de las políticas específicas dirigidas a las mujeres a los Distritos, lo cual proporcionó nuevos puntos de acceso no sólo para las mujeres de los barrios de la ciudad, sino también para las entidades del movimiento de mujeres.

Como se mencionó anteriormente, la figura de agente de igualdad se incluye por primera vez como parte de las medidas del I PIOMH (2000-2004), en el que se contempla como medida, dotar a los espacios de igualdad de los Distritos de recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de actividades. Es en este momento que se asigna a las agentes de igualdad el asesoramiento en materia de igualdad, desarrollar la política local dirigida a las mujeres y fungir como intermediarias entre el Ayuntamiento y el movimiento asociativo, así como (Entrevista AI-1).

En un inicio, con la inclusión de las primeras nueve agentes de igualdad, que fueron contratadas con carácter temporal y vinculadas a programas de promoción de empleo del Instituto Nacional de Empleo (INEM), lo que significa que la contratación se realizó a través de un organismo autónomo y sin estabilidad laboral, Pero aun y con una contratación inestable, se crea la Red de Agentes de Igualdad que posteriormente, en 2001 se ampliaría a 23 agentes, distribuyéndose en diferentes dependencias de atención a las mujeres, servicios sociales, cultura e igualdad y empleo, con el objetivo de dar cumplimiento al Acuerdo plenario de noviembre de 2000, sobre la creación de 21 plazas de agentes de igualdad. Y en este mismo año se instaura la Coordinación de agentes de igualdad.

Cuatro años después, sin una consolidación de la categoría de las agentes, durante el gobierno de Ruiz-Gallardón se contratan 11 agentes más, ampliando la plantilla a 34, de las cuales, 28 se encontraban distribuidas en los Distritos, algunos con hasta dos agentes debido a la densidad poblacional, mientras que el resto (6 agentes) se encontraban en puestos de coordinación y empleo (Entrevista AI-1). De las 34 agentes que en el 2004 ocupaban puestos en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) 23 son personal indefinido no fijo por

sentencia judicial (año 2004) y los 11 restantes son funcionarias interinas (Ayuntamiento de Madrid, 2018)

Para ajustarse a los cambios de la política de igualdad municipal, en este mismo año 2004, las funciones de las agentes, como personal técnico especializado, se amplían agregando, además del desarrollo de políticas específicas hacia las mujeres, el fomento e implementación de políticas de igualdad, empoderamiento e incorporación de la perspectiva de género en las Áreas como salud, educación y servicios sociales. Posteriormente, en el año 2008 se diseña una Estrategia de trabajo con duración de cuatro años (2008-2012), en la que se asignan como medidas prioritarias de intervención los temas de empoderamiento, sensibilización (con especial atención en la coeducación), conciliación de la vida familiar y laboral y *mainstreaming* de género (Entrevista AI-1).

Dos años después, en el año 2010, se tenía previsto un nuevo incremento en la contratación de agentes de igualdad para la última legislatura municipal de Ruiz-Gallardón, sin embargo, esta iniciativa se vería afectada como parte de los recortes sociales derivados de la crisis económica del país, de la cual hablaré más adelante. No obstante, cabe señalar que la gestión municipal de Ruiz-Gallardón es reconocida por la gran inversión económica en macroinfraestructura, como es caso del soterramiento de la vía M30 que rodea a la ciudad de Madrid y que significó un alto endeudamiento para el Ayuntamiento (Caballero, 2017). Lo cual, pone de manifiesto, que la igualdad no fue una prioridad para la agenda política durante este mandato.

Lo anterior se pone aun más en evidencia, debido a que las primeras contrataciones de las agentes no contaron con un reconocimiento formal y las agentes de igualdad carecieron de legitimidad para trabajar con las políticas de igualdad. Como sabemos, la creación de un organismo de igualdad no garantiza por si solo el éxito del Feminismo Institucional (Bustelo, 2004), si no que depende de una serie de factores, entre ellos la defensa de objetivos feministas en las políticas públicas. El personal especializado en políticas de igualdad y estudios de género pueden contribuir a promover la inclusión en la agenda municipal de dichos objetivos y, por lo tanto, ser un factor importante para el Feminismo

Institucional. Sin embargo, si el personal especializado, como las agentes de igualdad, no cuentan con una formalidad institucional, se le resta legitimidad a su labor para defender y promover intereses feministas. Por lo tanto, la falta de reconocimiento de la categoría de agentes de igualdad durante el gobierno del PP refrenda el poco interés y compromiso por parte de las autoridades municipales en el avance de la igualdad de género en la ciudad de Madrid.

3.2.4. Los Espacios de Igualdad

Los antecedentes de los Espacios de Igualdad, como se comentó en el apartado anterior, se encuentran, en primer lugar, en la lista de solicitudes por parte del movimiento asociativo de Madrid, y que formaron parte de las medidas del I PIOMH (2000-2004), sin embargo, no se materializan hasta el 2005. En segundo lugar, sus antecedentes están relacionados con el servicio de atención y orientación a mujeres que se brindaba desde los Distritos, donde las agentes de igualdad daban apoyo y orientación en función de la problemática de las mujeres que solicitaban dicha ayuda, de tal forma que este servicio contribuyó a visibilizar la necesidad de impulsar los Espacios de Igualdad, como se explica en el testimonio de una de las agentes de igualdad del municipio:

Es verdad que a través del Servicio este de Orientación nos vino muy bien para empezar a identificar que en el territorio había muchas mujeres que necesitaban orientación psicológica, que había necesidad de orientación jurídica y que no estaba cubierto por nada y, a partir de ahí, fue cuando empezamos con el tema de los Espacios de Igualdad (Entrevista AI-4).

Es entonces que durante el mandato de Ruiz-Gallardón y bajo la dirección de Asunción Miura, se crean los primeros cinco Centros de Atención Social a las Mujeres, los cuales, se consolidan en el siguiente mandato de este mismo alcalde, pero, cuando se encuentra al frente de la Dirección General de Igualdad Rocío de la Hoz Gómez (Entrevista AI-4).

Inicialmente en estos espacios se ofrecía ayuda social con un enfoque asistencialista en problemas concretos, como orientación laboral o conciliación laboral y familiar (Entrevista RPT-2). Posteriormente, además de estos servicios,

se incluyó la impartición de talleres con un enfoque distinto, de empoderamiento, participación, habilidades de liderazgo, conciliación y sensibilización, además de que se incluyó la orientación psicológica y jurídica (Entrevista AI-2).

A pesar de que desde sus inicios la petición de la Plataforma de Mujeres al Ayuntamiento, se enfocaría en la creación de un espacio de igualdad en cada Distrito, y aun cuando los cinco primeros espacios ayudaron a consolidar una Red, ésta no sería ampliada en las próximas administraciones municipales del PP, sino hasta que entrara en el gobierno Manuela Carmena de Ahora Madrid en el año 2015, logrando sumar nueve espacios más y quedando en gestión la apertura de otros cuatro (Rodríguez-Pina, 2018). Apertura que se retrasaría²² debido a la gestión del nuevo gobierno municipal del PP, que nuevamente estaría al frente del gobierno a partir del 15 de junio de 2019 y que solo impulsaría la apertura de uno de los espacios de igualdad durante los dos primeros años de su gestión.

Cabe señalar, que durante el mandato de Manuela Carmena, la atención que se brindaría en los Espacios de Igualdad sería aun más amplia y con mayor cobertura e impacto en la población, debido a la ampliación de la Red de Espacios a 13 Distritos de la Ciudad, con dos Espacios en el Distrito de Villaverde. Adicionalmente, los espacios incluyeron entre sus objetivos, la detección y atención de la violencia machista, aprovechando la atención y orientación psicológica y jurídica que se continuó brindando, al igual que la impartición de talleres de empoderamiento para mujeres y de sensibilización a la ciudadanía (Entrevista AI-2, RTP-2). El análisis de las entrevistas pone de manifiesto que los Espacios de Igualdad, por lo tanto, representan el desarrollo de la política específica de igualdad municipal y simbolizan el equipo de trabajo de la política específica en los territorios, donde no solo se promueve la

²² De acuerdo con elDiario.es, con fecha 12 de diciembre de 2019, la nueva concejalía de igualdad que también comparte los temas de familia y bienestar social suspendió la adjudicación que ya se tenía iniciada durante el gobierno de Ahora Madrid para la apertura del Espacio de Igualdad en el barrio de Salamanca.

Nota recuperada de: https://www.eldiario.es/madrid/Ayuntamiento-madrid-apertura-comprometido-carmena_1_1194291.html

participación y apoyo a las mujeres, sino también a los hombres, sobre todo para concienciar su participación en la corresponsabilidad (Entrevistas AI-1, AI-2).

3.3. Tercera etapa del Feminismo Institucional.

En este tercer apartado, se trata la etapa del gobierno municipal de Ana Botella, uno de los períodos más conservadores para el discurso feminista que restringió el trabajo de las agentes de igualdad. El análisis además pone en evidencia que la ubicación de la dirección de igualdad dentro de concejalías más extensas que tratan temas de familia, servicios sociales, empleo o inmigración (según van vareando), no permitió superar el carácter asistencialista y conservador de la dirección política del PP, relacionado con las políticas específicas dirigidas a las mujeres que se venían desarrollando durante estos años. Sin embargo, esta etapa, también se caracterizó por haber ampliado el enfoque estratégico de la política de igualdad municipal que sentó las bases para incorporar la transversalidad de género en el Ayuntamiento, donde las agentes de igualdad tendrían un papel importante.

El apartado, en primer lugar, además de describir el funcionamiento de la Dirección de Igualdad durante el mandato municipal de Ana Botella y la dirección de Rocío de la Hoz, también expone, en segundo lugar, la forma en la que se desarrollaron las políticas para tratar los temas relacionados con la prostitución y la explotación sexual de las mujeres, un asunto que comenzaría a abordarse a partir del trabajo de Asunción Miura, en el mandato municipal anterior, una política especialmente enfocada en desalentar la demanda de prostitución en la ciudad y con carácter abolicionista.

En tercer lugar, se describe el proceso de elaboración del tercer plan municipal de igualdad, uno de los planes más significativos para la política de igualdad madrileña, debido a su enfoque estratégico centrado en incorporar la transversalidad de la perspectiva de género en el Ayuntamiento. En consecuencia, la cuarta sección detalla más a fondo la forma en la que se fue dando inicio a este nuevo enfoque, lo cual se relaciona con el II PIOMH (2006-2009) que incluiría una estructura de seguimiento de la política de igualdad municipal y posteriormente iría tomando fuerza y legitimidad. Por último, en este apartado se destaca el papel de las agentes de igualdad para desarrollar este

nuevo enfoque estratégico, a pesar del carácter conservador que caracterizó este periodo municipal.

3.3.1. Dirección General de Igualdad de Oportunidades

Tras las elecciones municipales del 22 de mayo de 2011, Ruiz-Gallardón gana por tercera vez la alcaldía de Madrid, pero siete meses después registra su renuncia, luego de haber sido designado ministro de Justicia en el Gobierno de Mariano Rajoy. Ana Botella, al ser la segunda en la lista de la candidatura municipal del PP, es elegida la primera alcaldesa de Madrid en el Pleno Municipal Extraordinario el 27 de diciembre de 2011 (García, 2011).

Con la nueva Corporación establecida tras las elecciones municipales y por acuerdo de la Junta de Gobierno, el 28 de julio de 2011, el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales asume los asuntos relacionados con participación ciudadana, y es modificada de seis a cuatro Direcciones Generales, asignando, de esta forma, a la Dirección General de Igualdad de Oportunidades las competencias en materia de inmigración e inclusión social²³, cambiando e incrementando las tareas de las agentes de igualdad, pero sin contratar a más personal, ni aumentar el presupuesto (Entrevista AI-2). De tal forma que la Dirección de Igualdad queda dividida en dos subdirecciones, una encargada de los temas de igualdad, inmigración y violencia de género y la segunda, en materia de inclusión social y atención de colectivos específicos. Con esta nueva reestructuración, queda como delegada del Área de familia y Servicios Sociales y Participación Ciudadana, Dolores Navarro Ruiz, y continúa como directora general Rocío de la Hoz.

De acuerdo al análisis de las entrevistas, esta etapa que estuvo representada por Rocío de la Hoz como directora general, se distingue debido al desencuentro con el movimiento asociativo que no formaba parte del Consejo de las Mujeres, es decir, de las entidades que permanecen autónomas a las instituciones debido

²³ BOAM núm. 6.485 acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en sesión ordinaria celebrada el día 28 de julio de 2011.

a su desconfianza en las mismas. Cabe aclarar que esta fue una cuestión habitual durante el gobierno municipal del PP, que apela a la tradicional relación limitada entre el movimiento de mujeres y feministas con el Estado español, que se encuentra condicionada a las subvenciones que genera un efecto de dependencia económica al gobierno por parte del Consejo de las Mujeres. De hecho, durante el mandato municipal de Ruiz-Gallardón, el movimiento feminista hizo aun más visible su desacuerdo y descontento con las políticas del Ayuntamiento. Incluso, con la llegada de Ana Botella al gobierno local, la tendencia no cambió, y únicamente se mantuvo una comunicación entre el Consejo de las Mujeres de la Ciudad, las agentes de igualdad y la directora Rocío de la Hoz (Entrevista AI-5).

Lo anterior, se debió a que la posición sobre el desarrollo del discurso feminista por parte de la directora fue el más moderado de todas las etapas, así como por su falta de experiencia y relación con el movimiento asociativo que dificultó la promoción del discurso feminista en el Ayuntamiento de Madrid y por lo tanto, el trabajo de las agentes de igualdad y la participación de actores/as del movimiento feminista. En otras palabras, la interpretación de las políticas de igualdad de Rocío de la Hoz fue *reducida* y poco *reflexiva*, influyendo en la fluidez del trabajo de las agentes de igualdad, al tener que eliminar la dimensión feminista o utilizar un lenguaje neutro en su discurso para la elaboración de documentos, las propias agentes recuerdan que:

(...) durante ese tiempo con Rocío de la Hoz, nosotras aquí, o sea, la palabra "feminismo" no se decía dentro de la institución nosotras hablábamos en "género" (Entrevista AI-4)

(...) dentro de los dictados de la política tuvimos que meter todo lo que son la agenda feminista dentro de esa política, los temas de género feminista, sin llamarlos así, por decirlo claro, desde la clandestinidad (Entrevista AI-5)

El análisis de las entrevistas también puso de relieve que la relación entre el Consejo de las Mujeres y el Ayuntamiento, durante esta etapa no siempre fue la más fluida, debido a que la ideología conservadora del partido influyó más en el trabajo de la directora de igualdad, que, por otro lado, sí permitió que coincidieran

en la forma de enmarcar y tratar el tema de la prostitución (MA-1), lo cual se describirá en la siguiente sección de este apartado.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la etapa en la que Rocío de la Hoz estuvo al frente de la dirección de igualdad, se destaca por el proceso de consolidación de los Espacios de Igualdad y por el diseño e implementación del tercer plan municipal, es decir la Estrategia para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (EIOMH 2011-2015), que al mismo tiempo, representa una ampliación del enfoque estratégico de las políticas de igualdad municipal, al crear estructuras organizativas de seguimiento que dieron inicio a la institucionalización de la transversalidad de género en el Ayuntamiento de Madrid.

3.3.2. Medidas contra la prostitución y la explotación sexual

En el año 2004, cuando Asunción Miura era directora de igualdad y Ana Botella delegada del Área de Empleo y Servicios Sociales, el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha el primer Plan Contra la Explotación Sexual, que se basaba en dos objetivos prioritarios: erradicar la demanda de prostitución y prestar atención y alternativas para el abandono de la prostitución por parte de las mujeres que la ejercían. Con este plan, el Ayuntamiento, trataba de evitar que la ciudad de Madrid fuera un destino fácil de tráfico y explotación sexual de mujeres (El Mundo.es, 2004).

El marco de este plan destaca por su carácter abolicionista, con estrategias dirigidas hacia los consumidores. Sin embargo, las declaraciones del alcalde Ruiz-Gallardón respecto a lo que significaba el plan, ponen en evidencia, que su preocupación se relacionaba más con “limpiar” las calles del Centro de la ciudad de la prostitución y no tanto en atender a la explotación sexual de las mujeres, en dicha nota informativa, se explica que derivado de las medidas del Plan, se llevó a cabo un despliegue policial en el entorno de la calle Montera de la ciudad para evitar “que estas mujeres se desplacen a otras calles del Distrito de Centro” (El Mundo.es, 2004).

El análisis de las entrevistas permite confirmar que las políticas relacionadas con la prostitución en esta etapa fueron principalmente abolicionistas, con sanciones directas a los consumidores y que no representa un apoyo real para que las mujeres que ejercían la prostitución tuvieran más alternativas para abandonarla, como se pone en evidencia en la siguiente afirmación:

Choni Miura se interesaba mucho por el tema de la prostitución, con un enfoque bastante represivo, o sea que lo que aprobaron era que en los sitios donde hay mucha prostitución callejera se multara (...) a los usuarios de la prostitución, pero sin más. Entonces eso ha conllevado también que, claro, dejas a las mujeres sin clientes sin darles tampoco otra alternativa de vida, o sea que no ha sido, yo creo, una medida ni para erradicar la prostitución ni mucho menos para dar alternativas a las mujeres que la ejercen (Entrevista MA-3).

No obstante, es importante destacar que derivado de este primer plan, en el año 2004, fueron creados dos dispositivos de atención, aproximación, información, derivación y seguimiento de las mujeres donde normalmente ejercen la prostitución, los cuales fueron: el Centro Municipal de Atención Integral Concepción Arenal y la Unidad Móvil. Posteriormente, en el año 2009, ambos dispositivos se consolidaron a través de su gestión conjunta y la ampliación de la cobertura de la Unidad Móvil a los fines de semana (Medialdea, 2013).

Años después, durante la tercera etapa del Feminismo Institucional, el 17 de enero de 2013, cuando Ana Botella ya era la alcaldesa de Madrid y Rocío de la Hoz directora general de igualdad, se aprueba en Junta de Gobierno, el II Plan contra la Explotación Sexual de la Ciudad de Madrid²⁴. Con el fin de dar continuidad al plan anterior, para brindar apoyo, acompañamiento, asesoramiento, formación y ayuda para las mujeres que se encontraban en una situación de vulnerabilidad o exclusión social. El plan presentaba el problema de la prostitución como una cuestión de violencia contra las mujeres y un asunto de derechos humanos, y como novedad incluyó el tratamiento de la prostitución masculina, como parte del problema. Sin embargo, lo anterior, pone de manifiesto que el marco de la prostitución continuó siendo abolicionista, ya que,

²⁴https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/IgualdadDeOportunidades/ContGenericos/ficheros/PLAN_CESAP_2013.pdf

el objetivo principal era acabar con la prostitución a través de la persuasión de las personas que la ejercían, mediante medidas asistencialistas que ofrecían alternativas de formación, pero no de otros empleos.

De acuerdo al análisis de las entrevistas, lo que más destacó de esta tercera etapa de feminismo municipal madrileño en materia de prostitución, fue que con el objetivo de desalentar la demanda de prostitución en la ciudad, que formaba parte del II Plan, se llevó a cabo la campaña de sensibilización “Ahora ya lo sabes. Paremos la explotación sexual”, que incluía carteles, trípticos y marca páginas, entre otros, difundidos en bares, discotecas, estadios de fútbol de la ciudad, autobuses de la EMT, prensa y radio (Ayuntamiento de Madrid, 2013).

3.3.3. Elaboración de la Estrategia de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2011-2015)

El proceso de diseño del a EIOMH (2011-2015), como tercer plan municipal de igualdad, comienza a partir de la evaluación del II PIOMH (2006-2009) por parte tanto de las agentes de igualdad como del Consejo de las Mujeres de la Ciudad. Dicha evaluación se inicia inmediatamente después de darse por concluido el segundo plan, en enero de 2010. Posteriormente, tomando en cuenta los resultados de la evaluación, las agentes de igualdad y el resto del personal técnico y directivo de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades, a cargo de Rocío de la Hoz, elaboran y presentan el primer borrador en abril del mismo año. Finalmente, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento aprueba la Estrategia el 4 de noviembre del 2010 (Entrevista AI-1)

La EIOMH (2011-2015), contiene, además de medidas específicas de transversalidad de la perspectiva de género, la propuesta de desarrollarse mediante programas operativos anuales, en los que se incluyeran los objetivos, actuaciones, programas y recursos previstos para cada ejercicio. El principal objetivo de estos planes anuales era abrir la planificación de la política de igualdad en función de las necesidades y circunstancias que se fueran presentando. Por otra parte, la EIOMH (2011-2015) amplió la política de igualdad y la estructura de transversalidad municipal, consolidando la implementación de

la perspectiva de género a través de la incorporación del Enfoque Integrado de Género en las políticas municipales generales dirigidas a la ciudadanía y específicas dirigidas a las mujeres. Lo cual, exigió que se comenzara a implicar aun más el personal técnico del Ayuntamiento, y sobre todo el personal político.

La EIOMH (2011-2015), por lo tanto, incrementaba la complejidad y el trabajo al interior de la corporación municipal, que recaía principalmente en las agentes de igualdad, quienes tuvieron que ocuparse más en la persuasión de los distintos actores/as para que asumieran y se convencieran de trabajar de manera coordinada los objetivos y medidas propuestas en la Estrategia.

3.3.4. El inicio de la transversalidad de género en el Ayuntamiento de Madrid y el papel de las Agentes de igualdad

Como hasta ahora se ha descrito, el análisis pone de manifiesto que, con el paso del tiempo, el enfoque estratégico de la política de igualdad municipal fue cambiando, en sus inicios, el primer plan de igualdad se enmarca en el desarrollo de políticas específicas dirigidas a promover la participación de las mujeres y para dar respuesta al problema de la violencia de género a través de la elaboración de un programa específico y la creación, en 2002, de un servicio de atención a la violencia doméstica las 24 horas (SAVD), así como promover el valor de la igualdad, los derechos de las mujeres, y la corresponsabilidad familiar y doméstica.

A partir del II PIOMH (2006-2009), el Ayuntamiento comienza a integrar estructuras de seguimiento del Plan, con un enfoque más transversal, pero sin dejar de lado las políticas específicas. En marzo de 2006, como parte del plan se crea la Comisión Transversal de Igualdad, como un órgano de seguimiento de carácter consultivo, informativo y ejecutivo, integrado por personal técnico de cada organismo que implica la ejecución del Plan (12 direcciones generales de distintas áreas de gobierno), y de la Dirección de Igualdad de Oportunidades, así como la directora Asunción Miura (II PIOMH 2006-2009; Entrevista AI-1).

Posteriormente, a partir del tercer plan (EIOMH 2011-2015), el Ayuntamiento amplía aun más la política de igualdad para incorporar el enfoque integrado de género, consolidando la Comisión Transversal de Género y creando otras dos estructuras más de coordinación y seguimiento de la transversalidad municipal, con la creación de la Comisión Ejecutiva y la Comisión Territorial de igualdad.

La Comisión Transversal de Género, en este plan se integra también por el personal técnico de las Áreas encargadas de elaborar el tercer plan, e incluye, además del seguimiento del mismo, los siguientes tres objetivos:

- Ofrecer soporte técnico y asesoramiento necesario que garantice el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia en cada uno de sus ámbitos.
- Elaborar el Programa Operativo Anual.
- Realizar la evaluación final de la Estrategia (EIOMH 2011-2015, p. 24).

Por otro lado, la Comisión Ejecutiva, integrada principalmente por el personal directivo de las diferentes Áreas que estuvieron relacionadas con el desarrollo del Plan, se estructura bajo los siguientes objetivos:

- Estudiar y dinamizar todas aquellas iniciativas derivadas de la Estrategia que, por su naturaleza, requieran de un consenso político.
- Asegurar la acción común que requiere de una metodología transversal.
- Garantizar el cumplimiento de la Estrategia y las actuaciones desarrolladas por las Áreas implicadas en su ejecución.
- Aprobar el Programa Operativo Anual.
- Aprobar, en su caso, el informe final de evaluación de la Estrategia. (EIOMH 2011-2015, p. 24)

Finalmente, la Comisión Territorial, formada por el personal técnico de los Distritos y representantes de la Red de Agentes de Igualdad, fueron creadas con el objetivo de formular y dar seguimiento a Planes Distritales de Igualdad y a la Estrategia desde los Distritos.

El análisis de la información mostró que estas estructuras, representaron una reorganización institucional, que para las agentes de igualdad significó un incremento de sus responsabilidades, haciendo que la fuerza de la Dirección General de Igualdad fuera insuficiente a nivel organizacional, poniendo de

manifiesto la necesidad de contar con una estructura con una posición más alta en el organigrama que les permitiera llevar la perspectiva de género a la corriente principal, “una política general que tendría que estar a nivel de alcaldía, o sea, a un nivel más alto como política del Ayuntamiento” (Entrevista AI-2).

El análisis de la información empírica muestra que, a pesar de la poca fuerza de la Dirección, las agentes de igualdad, luego de trabajar con la implementación de política específica, sobre todo en los Distritos, se convirtieron en asesoras para acompañar el proceso de otros profesionales y otros recursos municipales para incluir la mirada y el enfoque de género en su trabajo. Empezando por incorporar el enfoque de igualdad de género en cada una de las Juntas Municipales, a través de talleres dirigidos a la población, especialmente a mujeres y, formación de profesionales tratando de mostrar como era hacer una política específica y también una política transversal de género para promover el tema de igualdad a nivel territorial (Entrevista AI-1 y AI-5). Sin embargo, los problemas de la falta de fuerza de la Dirección General de Igualdad a nivel institucional, así como la carencia de personal para lograr impulsar esta nueva política de transversalidad en el Ayuntamiento, preocupaba a las especialistas técnicas. Aun y con estas carencias, los esfuerzos de las agentes de igualdad se centraban en la idea de que la transversalidad “es ese enfoque que tiene que ver con la gobernanza y no con una política sectorial, no debe estar ubicada [sólo] en esta Dirección General y eso es una apuesta que habría que hacer” (Entrevista AI-1). Partiendo de esta idea, y a pesar de la falta de fuerza para impulsar la transversalidad, las agentes de igualdad lograron que las Direcciones Generales del Ayuntamiento fueran capaces de hacer su propio diseño de política de género en su ámbito de competencia, acompañadas, evidentemente de la asesoría de las agentes de igualdad (Entrevista, AI-1).

Derivado de lo anterior, para las agentes de igualdad la inminente necesidad de promover un cambio organizacional, un aumento de personal, dar mayor fuerza a la estructura de igualdad e incluir un reglamento o una ordenanza municipal era urgente para lograr incorporar y normalizar el enfoque de transversalidad de género:

No es lo mismo estar aquí [en una Dirección] que estar colocada en la Alcaldía, donde sea, que es donde tu diseñas la política del Ayuntamiento ¿no? Una política sectorial, no estas diciendo al resto de las Áreas como deben incorporar en su política realmente el enfoque de género y eso no puede hacer la Dirección General de Igualdad desde aquí, porque no es quién, o sea, no tiene la competencia para decirle a los demás que es lo que tienen que hacer (Entrevista AI-1).

De esta experiencia nos dimos cuenta de que era necesario efectivamente que, si no había una apuesta institucional por colocar en el centro de la política la transversalidad es muy difícil en una administración si no creas reglamentos, ordenanzas, instrucciones, si tú no ordenas eso, porque en realidad así es como se organiza el funcionamiento (Entrevista AI-5)

La política de transversalidad de género en los Distritos se fue incorporando más tarde, pues, como hemos visto anteriormente, las agentes de igualdad que se encontraban trabajando en los territorios se hacían cargo de materializar la política específica de igualdad municipal. Sin embargo, con la ampliación de la política hacia un enfoque más transversal de la igualdad y la aprobación de las estructuras de seguimiento, las tareas de este personal técnico fueron creciendo. Cuestión que se trataría al iniciar el mandato municipal de Manuela Carmena, al crear los Espacios de Igualdad, quitando la carga a las agentes distritales de la política específica con la creación, en los años siguientes, de las Directrices de Transversalidad, luego de la aprobación del cuarto plan municipal, del mandato de Ahora Madrid (2015-2019).

3.3.5. El trabajo de las agentes de igualdad

En esta tercera etapa, las 34 agentes de igualdad se distribuyeron tanto en los 21 Distritos, con 27 agentes (pues en algunos Distritos había hasta dos agentes), mientras que las otras ocho, trabajaban en los servicios centrales de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades.

El análisis de la información pone de manifiesto que debido a la política conservadora del PP y el desarrollo moderado del discurso feminista de Rocío

de la Hoz como directora, el trabajo de las agentes de igualdad no fue sencillo, con la ampliación del enfoque de la política de igualdad municipal sus responsabilidades fueron aumentando, y a pesar de no contar con las condiciones necesarias para cumplir con su cometido, lograron construir una sólida Red de Agentes para trabajar con la política de igualdad, así como familiarizar al resto de las áreas municipales con esta política.

No obstante, se ha podido identificar que, uno de los retos más significativos a los que se enfrentaron las agentes de igualdad durante esta etapa fue la reducción de su discurso feminista y la invisibilización de su trabajo. Esto no solo retrasó la innovación en sus medidas, sino que además significó un obstáculo para su trabajo y una carga más de la que se tenían que ocupar, a fin de neutralizar el contenido de su discurso y de sus propuestas, con tal de seguir defendiendo objetivos feministas en la política municipal.

Cabe señalar que la dificultad de su trabajo no solo se encontró al interior de la institución municipal al faltar un compromiso y prioridad por parte del gobierno del PP a los objetivos feministas, sino también fuera, al trabajar con el movimiento asociativo, debido al estigma que se les atribuye a estas agentes por el hecho de trabajar en un gobierno a cargo del PP.

Han sido años muy complicados, porque claro, no te ven como feminista porque estas dentro del Estado y encima con un gobierno conservador. Hay muchas que no entienden que dentro de una administración se puede hacer feminismo, eso es una corriente muy clara, pero es que encima menos con un gobierno de derechas, y no te consideran feminista (Entrevista AI-1).

No obstante, como se ha señalado, a pesar de estas dificultades, las agentes de igualdad lograron poner en marcha políticas de igualdad municipal, desarrollando estrategias para poder trabajar en la defensa de los objetivos feministas, aun y cuando la política general, reivindicaba un discurso más moderado y menos *politizado* sobre el problema de la desigualdad.

Somos feministas, hemos desarrollado una política -y que le pese a quien quiera- feminista, porque es que además como no les interesaba mucho a los alcaldes... Hemos trabajado mucho como en la sombra, entonces hemos podido hacer

cosas que son muy interesantes (...). El *mainstreaming* y las reivindicaciones feministas se han conseguido gracias a que el feminismo está dentro de las instituciones, de la mano con el movimiento feminista eso está claro, con más o menos apoyo pero que a ver cada una tiene su papel. Nada de esto hubiera servido si no hubiera habido un movimiento feminista en la calle y en el gobierno y donde se tiene que hacer (Entrevista AI-1).

Hemos ido tratando con los vaivenes de la política, en función de quien ha estado gobernando, de seguir esa agenda feminista a lo largo de todos estos años, con mayor o menor profundidad y tratando de recabar y de poner en valor, tanto las herramientas como las estrategias de todo lo que tiene que ver con la perspectiva de género (...) porque en el gobierno del PP se ha estado haciendo política feminista sin visibilidad (Entrevista AI-5).

3.4. Cuarta etapa del feminismo municipal. El gobierno de Ahora Madrid

En esta última sección del capítulo se presenta la cuarta etapa del Feminismo Institucional madrileño. Por lo tanto, lo que aquí se examina corresponde al mandato municipal de Ahora Madrid, el cual representó un cambio de ideología para el Ayuntamiento, luego de 24 años de gobierno del PP, y con ello, una oportunidad importante para lograr el éxito del movimiento asociativo en la política municipal. Es decir, una respuesta dual por parte del Ayuntamiento, en la que se lograra ampliar la participación del movimiento feminista y de mujeres y la inclusión de sus ideas y objetivos en el proceso político.

Esta sección se divide en ocho partes, en la primera se describe brevemente el contexto económico y social que dio lugar a la formación del partido político Ahora Madrid, enfocado desde sus inicios en generar un cambio institucional desde la forma de hacer política municipal. De este momento se destaca la creación del programa electoral del partido, el cual incluiría además de un enfoque participativo con perspectiva de género, la defensa de objetivos feministas entre los que se encontraba la creación de una concejalía de políticas de igualdad.

En la segunda parte se expone la fase inicial del Feminismo Institucional que promovió el gobierno municipal de Ahora Madrid, se explora tanto el funcionamiento como los escasos objetivos feministas impulsados desde el Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, en la que se integraron inicialmente las competencias en materia de igualdad de género, desde la Dirección General de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Esta primera fase no consiguió ser representativa para el Feminismo Institucional madrileño, debido a la falta de prioridad y dedicación para el desarrollo de las políticas feministas. La falta de atención a los intereses feministas se debió a la gran cantidad de asuntos que se incluyeron al Área de Equidad, como consecuencia de la decisión del partido de gobernar en solitario con solo 20 concejales/as, teniendo que distribuir las competencias municipales en nueve Áreas de Gobierno y 21 Juntas de Distrito.

El apartado 3.4.3, describe el proceso de creación de la que fuera el Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad, que contó con un proceso participativo para la conformación de su nueva estructura, sus instrumentos de políticas que derivaron en una multiplicidad de planes sectoriales con enfoque transversal, de género, derechos humanos e interseccionalidad, así como para decidir el personal responsable político que conformaría dicha Área y que dio lugar a la inserción de feministas con trayectorias reconocidas como directoras generales y la coordinadora del Área. Lo cual facilitó las alianzas con el movimiento asociativo de mujeres y feministas, y al mismo tiempo contribuyó con el diseño de los planes y en la puesta en marcha de medidas de igualdad.

Posteriormente, en la cuarta sección de este apartado se describe el proceso de elaboración del último plan municipal (PEIG 2018-2020), el cual contó con un importante proceso participativo que permitió unir e incluir las voces del Consejo de las Mujeres, el personal político y técnico especializado, así como entidades feministas y de mujeres especializadas en el tema de violencia de género, un proceso que daría como resultado un plan municipal de igualdad innovador y feminista.

En la quinta sección de este apartado se describe cómo durante esta etapa se dio lugar a la ampliación del enfoque estratégico de transversalidad de género, incluyendo el diseño de Directrices que guiarían la puesta en marcha de este enfoque, así como la creación de Unidades de Igualdad en cada área, dirección y organismo del ayuntamiento, con el objetivo de orientar la implementación de la transversalidad de género en toda la corporación.

Derivado de lo anterior, la sexta sección presenta una revisión de la evolución e importancia que ha tenido el papel de las agentes de igualdad en el proceso de cada uno de los planes de igualdad. Se hace énfasis en que estas actoras como especialistas en el desarrollo de políticas de igualdad, han logrado acumular experiencia e información a través de la alianza con el feminismo asociativo tanto dentro como fuera del Consejo de las Mujeres, logrando ser un importante puente de comunicación entre el movimiento asociativo de mujeres y feministas

y la estructura de igualdad, que se refleja en la defensa e inclusión de objetivos feministas en los planes de igualdad.

Finalmente, los apartados siete y ocho de esta sección presentan una revisión de los diversos puntos de acceso para promover la participación del movimiento asociativo de mujeres y feministas a las políticas municipales de Madrid, que este gobierno local brindó para desarrollar políticas feministas con un nuevo enfoque participativo e interseccional.

3.4.1. Contexto económico y social, la creación de Ahora Madrid.

Antes de hablar sobre el gobierno municipal de Ahora Madrid, es importante describir el contexto económico y social en el que se gestó el partido, el cual, se relaciona con la crisis económica mundial de 2008 que comenzó en Estados Unidos, pero que afectó en mayor medida a diversos países europeos, entre ellos España. El impacto de la crisis en la estabilidad económica, social y política derivó en el aumento de desempleo, pobreza, corrupción y, por ende, en un profundo descontento social.

Como consecuencia de lo anterior, y debido a los recortes en servicios sociales y malas prácticas políticas, la desconfianza en las instituciones y los partidos políticos tradicionales aumentó, estallando así el 15 de mayo de 2011, una movilización social sin precedentes, con manifestaciones en todo el territorio del país, dando como resultado el inicio de la organización de la ciudadanía y de diferentes asociaciones, cooperativas y movimientos sociales, conocido como Movimiento 15-M.

Cuatro años más tarde, en 2014, se conforma el partido político “Podemos”, como parte del movimiento 15-M y de las iniciativas sociales de cambio de las instituciones, con el fin de mejorar el sistema democrático. Al mismo tiempo que, surgía un movimiento en las ciudades españolas como Barcelona y Madrid, entre otras. Este movimiento enfocado en lo local se centró en iniciar un proceso de construcción política *desde abajo* para entrar en las instituciones, a través de la formación política de lo que, se llamó inicialmente como “Municipalia”, y que,

meses después, el 4 de noviembre, se daría a conocer como “Ganemos Madrid”, en relación y sintonía a lo que también estaba ocurriendo con “*Guanyem Barcelona*”.

En enero de 2015, Ganemos Madrid, logra concluir su programa político, que contó con un enfoque participativo que agrupaba iniciativas ciudadanas y de diversos movimientos sociales, entre los que se encontraba el movimiento feminista. Este último tuvo un importante protagonismo durante el movimiento 15-M y también en la conformación de esta agrupación política, logrando promover un cambio de cultura en el partido y en el propio programa electoral al incorporar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos de manera transversal en las medidas propuestas. A esta sección específica que formaba parte del partido, se le denominó “Ganemos Feminismos”. Por otro lado, el partido comenzó a tener negociaciones, nada sencillas, con Podemos, llegando a un acuerdo de confluencia que da lugar a la conformación de “Ahora Madrid”, en la que se incluye la sección feminista con el nombre de “Ahora feminismos” (Entrevistas MA-2; RPT 2).

Durante el diseño del programa de Ganemos Madrid, las mujeres feministas dentro del partido trabajaron arduamente en la persuasión de sus compañeros para lograr incluir la agenda feminista en todas las áreas del programa, encontrando mayor resistencia de sus colegas de partido para incluir la perspectiva de los cuidados y la economía feminista en el programa, aunque finalmente conseguirían que en el documento se defendieran objetivos feministas de manera transversal. Una de las propuestas más reconocidas fue la medida de creación de un área específica de políticas de igualdad que dependiera directamente de la alcaldía, así como la ampliación de los espacios de igualdad. Este programa, además, dedicaba un apartado al tema de la violencia machista, que pretendía cambiar el modelo de intervención asistencialista a uno que promoviera más la autonomía de las mujeres víctimas de violencia, así como ampliar la red de recursos de atención a víctimas. Otra característica del programa electoral es que incluía de manera transversal la atención de los cuidados y la corresponsabilidad de mujeres y hombres, sobre

todo en la sección de economía sostenible (Programa Ahora Madrid, 2015, Entrevista MA-2).

Para este análisis existen tres puntos importantes que deben destacarse sobre las negociaciones de confluencia entre Podemos y Ganemos Madrid. En primer lugar, que entre las personas que sería fundamental en las negociaciones, estaría Celia Mayer, activista, miembro fundacional de Ganemos, y quien, como veremos, también tendría un papel importante en el Feminismo Institucional de este periodo municipal. En segundo lugar, se destaca que meses antes de las elecciones, a petición de Podemos, se incorpora al nuevo partido de Ahora Madrid, Manuela Carmena, junto con personas de su confianza. Por último, se destaca que para la negociación del Programa Municipal, salvo algunos ajustes, la mayoría de las propuestas feministas fueron aceptadas y formaron parte del nuevo programa, sobre todo lo relacionado con la creación de un área específica de igualdad, la cual, incluso fue anunciada durante la campaña electoral por la propia Manuela Carmena (Entrevista MA-2; RP-2).

Finalmente, el proceso de campaña comienza con un escaso presupuesto, que sería equilibrado gracias al apoyo ciudadano, que contribuyó a difundir el proyecto político, consiguiendo que fuera el segundo partido más votado en las elecciones del 24 de mayo de 2015, con 20 concejales/as, frente a 21 de Esperanza Aguirre, del PP, 9 del PSOE y 7 de Ciudadanos. El 13 de junio de 2015, derivado de un acuerdo con PSOE, Manuela Carmena es investida alcaldesa del Ayuntamiento por mayoría de votos, representando el primer cambio de gobierno municipal, tras 24 años y seis legislaturas consecutivas del PP.

3.4.2. Análisis de la primera etapa de las políticas de igualdad de Ahora Madrid.

La organización municipal

Al iniciar el mandato municipal de Ahora Madrid, este grupo político decide gobernar en solitario con sus 20 concejales/as y sin sumar los nueve de su aliado político, PSOE. Una decisión que complicaría la distribución de competencias en las distintas áreas de la estructura municipal, pues no eran suficientes

concejales/as para encargarse de los 21 Distritos y las nueve Áreas de Gobierno. Por lo tanto, para favorecer el cambio en la estructura municipal, algunos concejales/as tuvieron que hacerse responsables al mismo tiempo tanto de Áreas como de Distritos, o incluso de hasta dos Distritos, y la conformación de “macro-áreas” que se encargaban de múltiples temáticas, tal es el caso del Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, dentro de la cual se asignaron las competencias de políticas de igualdad entre mujeres y hombres, familia e infancia, servicios sociales y atención a las personas mayores, inmigración, educación y juventud, además de las competencias en materia de vivienda, comercio, fomento del empleo e innovación tecnológica. Así como la adscripción de los organismos autónomos de: Agencia para el Empleo de Madrid, la Empresa Mixta Mercado Central de Abastos de Madrid y la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid.

La reestructuración de esta Área fue aprobada por la Junta de Gobierno el 2 de julio de 2015, y designada a la también primera teniente de alcaldía, Marta Higuera. La estructura del Área se distribuyó en cuatro Direcciones Generales (DG) y una Secretaría General Técnica (SGT)²⁵. Tradicionalmente una persona se hace cargo únicamente de la Primera Tenencia, pero como vemos en este caso, la nueva estructura de Ahora Madrid delegó una serie de temas y atribuciones, entre ellas igualdad, a una sola persona, manteniendo a efectos de la gestión de la política de igualdad lo que ya se desarrollaba anteriormente, pero con algunas excepciones, como dar inicio a la ampliación de la Red de Espacios de Igualdad, y al diseño del cuarto plan municipal de igualdad, así como formar parte del proyecto de evaluación del impacto de género de los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid que se detallará más adelante en el apartado 3.4.8.2.

Con esta reestructuración, el nombre de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres cambian, y se omite el término “oportunidades”, con el objetivo de ampliar el enfoque estratégico de las políticas

²⁵ Cada Área contaba con una SGT, las cuales dependen del delegado/da o concejal/a de Área y se encarga de la gestión del Área en materia jurídica, presupuestaria, de recursos humanos, gastos, patrimonio, régimen interno de bienes y servicios, entre otras (Memoria de Actividades, 2015, SGT, A.G. Equidad, Derechos Sociales y Empleo)

de igualdad. Y se asigna a Ana Buñuel como directora general. A su vez, esta Dirección se componía de una Subdirección General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, de la que dependieron los siguientes Departamentos:

- Departamento de Promoción de Igualdad y Atención a las Mujeres Víctimas de Violencia, encargada de la Red Municipal de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia, los programas orientados a impulsar la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral y de la Red de Agentes de Igualdad.
- El Departamento de Atención a Colectivos Específicos, para el apoyo de los proyectos sociales que promueven iniciativas de atención específica a colectivos integrados por personas con discapacidad, población de etnia gitana y colectivo LGTBI.
- El Departamento de Apoyo Técnico, encargado de la gestión de proyectos complementarios de programas municipales, promovidos por asociaciones de mujeres y/o ONG que trabajen a favor de las mujeres y de colectivos con necesidades especiales, a través de la convocatoria de subvenciones públicas (Dirección General de Mujeres y Hombres, 2015).

Dos años después, el 29 de marzo de 2017, se modifica la estructura del Ayuntamiento al crearse la nueva Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad, la cual, pasó a asumir entre otras, las competencias en relación con las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Por lo tanto, se suprime la Dirección General de Igualdad entre Mujeres y Hombres y se modifica la estructura del Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo²⁶.

Sin embargo, el análisis de las entrevistas, puso de manifiesto que los dos primeros años que la estructura de igualdad fue una Dirección General, representó una etapa de desilusión para el movimiento asociativo de mujeres y feministas, sobre todo, para la sección de Ahora Feminismos, pero también para las agentes de igualdad y para el resto del personal técnico feminista, debido a que al ser una estructura con tantas competencias, no llegó a tener el impacto que se esperaba para defender los objetivos feministas que se venían reivindicando desde la creación de Ahora Madrid.

²⁶ Se divide la Dirección General de Familia, Infancia, Educación y Juventud en dos Direcciones Generales y se redistribuyen sus competencias.

Asimismo, el análisis reveló que el hecho de que las políticas de igualdad no tuvieran la suficiente fuerza a nivel de estructura en el Ayuntamiento, no solo provocó el descontento del feminismo asociativo y de las femócratas, sino que, además no logró desarrollar oportunidades de acceso para la participación del movimiento de mujeres y feministas, manteniendo las vías tradicionales de comunicación a través del Consejo de las Mujeres de la ciudad. Aunque en comparación con la débil alianza que caracterizó a la etapa anterior entre la corporación y el Consejo, sería distinto durante esta etapa, pues se recuperaría la confianza por parte del Consejo en el Ayuntamiento. Sin embargo, la alianza feminista que se había logrado durante la etapa electoral y de conformación del partido, no logró mantenerse y mucho menos ampliarse, lo cual, sorprendió porque el sello de identidad de Ahora Madrid no solo era que representaba a un partido progresista compuesto por ciudadanos/as y asociaciones civiles, sino, por considerarse una agrupación política feminista.

En definitiva, el análisis de las entrevistas permite inferir que esta primera etapa del Feminismo Institucional de Ahora Madrid se puede calificar como lineal en relación a la comunicación entre el movimiento feminista y de mujeres y el Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, debido a que únicamente se mantuvo la interlocución con el Consejo de las Mujeres, siguiendo los canales institucionales tradicionales para el desarrollo de las políticas de igualdad, sin incluir o buscar un acercamiento con las entidades asociativas autónomas, es decir que no formaban parte del Consejo, incluso con las propias mujeres de Ahora Feminismos, como lo pone de relieve el siguiente testimonio:

De ahí en adelante todo el proceso de Ahora Feminismos, desde mi visión es un chasco tras de otro. Se ganan las elecciones y entonces intentamos tener interlocución para ver como montar la estructura porque iba en el programa, que fue una idea propia, o sea resultó como imposible, que nos atendiera. Es que fue muy chocante el cambio, de repente de sentir que estás en una estructura horizontal, se cuenta contigo, eres la autoridad en el sentido de la interlocutora principal con lo que se vaya a hacer con los temas del feminismo, a no contar, que no se cuente contigo, que no se te conozca y tener que pelear espacios, buscar a ver quien conoce a Marta Higuera, o quien me puede poner en contacto con... intentar reunirnos con ella, ser como muy arduo y muy difícil (Entrevista MA-2).

El inicio del diseño de lo que sería el cuarto plan municipal (PEIG 2018-2020), también sirve como evidencia de lo anterior, pues no incluyó un proceso participativo más allá del habitual, tomando en cuenta las propuestas enviadas por el Consejo de las Mujeres como resultado de su evaluación de la Estrategia anterior (EIOMH 2011-2015). Algunas de las propuestas, de acuerdo con las entrevistas realizadas son:

- Tomar en cuenta las distintas manifestaciones de la violencia y no únicamente la que ocurre en el entorno de la pareja o expareja, por lo tanto, incluir la violencia sexual, el acoso y sobre todo los asesinatos de mujeres.
- Promover la coeducación en los colegios.
- El desarrollo de Planes de Igualdad en las empresas.
- Comenzar a fomentar más la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y no solo la conciliación familiar y laboral.
- Promover una ciudad más segura para las mujeres a través de una planeación urbana que incorpore la perspectiva de género.
- Seguir persiguiendo el tema de la prostitución.
- Puesta en marcha de medidas que dieran cumplimiento al Pacto de Estado contra la violencia de género (Entrevista MA-2).

No obstante, el diseño del plan no se concluiría hasta la siguiente etapa del mandato municipal de Ahora Madrid, es decir, una vez conformada el Área de Gobierno de Política de Género y Diversidad, que estaría a cargo de Celia Mayer. Por lo tanto, más allá de dar inicio a la ampliación de la Red de los Espacios de Igualdad, y del diseño del Plan, la etapa en la que las políticas de igualdad estuvieron a cargo de Marta Higuera, debido a sus múltiples competencias, no representó un periodo de avance en relación con el Feminismo Institucional como se esperaba.

Sin embargo, el análisis de la información empírica pone de manifiesto que de no haber sido por las agentes de igualdad y la comunicación que mantuvieron con el Consejo de las Mujeres, y con las mujeres y la población en general desde los Distritos, que se acercaban a la institución debido a la confianza y expectativas que generaría la llegada de Ahora Madrid al gobierno local, las alianzas entre el feminismo asociativo de la ciudad y el Ayuntamiento continuarían diluyéndose. Por lo tanto, se puede advertir que, durante esta etapa,

las políticas de igualdad se mantuvieron a flote, pese a la falta de atención y dedicación política por parte tanto de Manuela Carmena como de Marta Higuera y sobre todo debido a la gran cantidad de asuntos que se atendían desde el Área de Equidad, y que, como consecuencia, restaban importancia a la defensa de los intereses feministas en la política municipal.

3.4.2.1. *Contexto de la movilización feminista en España en la cuarta etapa del Feminismo Institucional madrileño*

Es necesario exponer, en primer lugar, el incremento de la movilización y presencia del movimiento feminista durante este último periodo que se analiza, con manifestaciones y acontecimientos que pueden ser hitos para considerar en el proceso de creación del Área de Políticas de Género en 2017. Las manifestaciones feministas más representativas, comienzan a partir del 2014, con la protesta contra el proyecto de reforma de la ley de aborto, que consiguió la retirada de esta propuesta de ley y la dimisión del ministro de justicia Ruiz-Gallardón, demostrando la capacidad de movilización del movimiento asociativo de mujeres y feministas en España (Bustelo, 2016). Un año más tarde, el 7 de noviembre de 2015²⁷, otra manifestación multitudinaria, muestra su rechazo contra las violencias machistas y en ella se logra poner de manifiesto una presencia cada vez mayor de numerosas caras jóvenes que contribuyeron a fortalecer y renovar el movimiento, pero sobre todo a fomentar la responsabilidad institucional y política en el problema como prioridad.

En este mismo año, una de las movilizaciones más extendidas internacionalmente comienza en octubre, cuando se utilizan las redes sociales para denunciar el acoso sexual con el *hashtag* “*MeToo*” en la industria del cine en Hollywood, pero que se extendería rápidamente a otros ámbitos, entre ellos la política, y a otros países. La frase sería creada bajo el mismo contexto de denuncia de la violencia machista por la activista Tarana Burke en 2007, pero sería extendida y popularizada por la actriz Alyssa Milano en 2017 (Araque, 2018). Esta movilización fue un recordatorio social de que la violencia sexual, es

²⁷ Para más detalles sobre el movimiento 7N, véase: <https://plataforma7n.wordpress.com>

un asunto público. Asimismo, como antecedente a este tipo de movilización a nivel internacional, se encuentra el movimiento “Ni Una Menos” nacido en Argentina en 2015, que denunciaba la violencia contra las mujeres y su consecuencia más grave, el feminicidio. Esta movilización sería replicada, rápidamente por países de todo el mundo (Higa, 2020).

Mientras tanto, en España, también en noviembre de 2015 y en confluencia con la movilización del 7N, nueve mujeres de la asociación Ve-la Luz inician una huelga de hambre en la Puerta de Sol de Madrid para solicitar la asunción por parte del Estado en la lucha contra la violencia de género, mediante la creación de una Comisión Parlamentaria y, sobre todo, la firma de un Pacto de Estado contra la violencia machista (Cao, 2015). Posteriormente, el 10 de febrero de 2017, Ve-la Luz repite la acción y, luego de 26 días de huelga de hambre, consigue que el gobierno adquiriera el compromiso a favor de la participación de la asociación en una mesa de trabajo para adoptar medidas contra la violencia de género (Altell, 2017; Aragón, 2017). Sin embargo, debido a la falta de cumplimiento de este acuerdo, el 8 de mayo de 2017, la asociación vuelve a la Puerta de Sol a solicitar ayudas directas para las víctimas de violencia machista en los Presupuestos Generales del Estado, y nuevamente la firma del Pacto de Estado que incluyera sus propuestas (La Sexta Noticias, 2017). Posteriormente, el 24 de julio del mismo año se sientan las bases del Pacto de Estado, cuando la subcomisión de Igualdad en el seno del Congreso y la ponencia creada en el Senado aprueban por unanimidad diversas medidas contra la violencia de género para su tramitación en ambas cámaras parlamentarias (Rodríguez, 2017). Finalmente, el 28 de septiembre de 2017 el Pacto de Estado es aprobado en el Pleno de los Diputados, con la abstención de Unidos Podemos, debido a que consideraban que las medidas propuestas no eran para asegurar un compromiso económico tangible, y al mismo tiempo reivindicaban la necesidad de elaborar una Ley que recogiese todas las manifestaciones de la violencia, más allá de la que ocurre en el ámbito de la pareja o expareja (Rodríguez, 2017).

Con la firma del *Pacto de Estado*, España consiguió avanzar en el cumplimiento del *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* de 2014, conocido como “Convenio

de Estambul” y por ser el primer instrumento de carácter vinculante a nivel europeo en materia de violencia. La firma del Pacto de Estado sobre todo representó un compromiso para mejorar la respuesta institucional contra la violencia machista por parte de todos los niveles de gobierno, incluyendo el local. De esta forma, el Pacto incluía que los ayuntamientos debido a su cercanía con la población y por ende con las víctimas, ejercieran actuaciones para la promoción de la igualdad y contra todas las manifestaciones de la violencia machista, lo cual, tiene efectos directos en las modificaciones competenciales que había sufrido la administración local luego de la aprobación de *la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*²⁸, en cuestión de servicios sociales en materia de igualdad y erradicación de la violencia de género. Entre las medidas más destacadas, del Pacto se encuentran:

- 1- Sensibilización y prevención.
- 2- Mejora de la respuesta institucional mediante el trabajo en red de las autoridades y los organismos disponibles de apoyo en el ámbito local.
- 3- Mejoramiento de la asistencia, ayuda y protección para las mujeres víctimas y sus hijos/as.
- 4- Reconocimiento y protección de los menores como víctimas directas.
- 5- Formación de los distintos agentes para mejorar la respuesta asistencial.
- 6- Seguimiento estadístico de todos los tipos de violencia sobre las mujeres, teniendo en cuenta la edad, discapacidad, precariedad laboral o la incidencia en el mundo rural.
- 7- La visualización y atención de las formas de violencia de género fuera del contexto de pareja o expareja.
- 8- El compromiso económico con las políticas para erradicar la violencia²⁹

El siguiente año, 2018, fue un año de especial protagonismo de la movilización feminista. En primer lugar, porque el 8 de marzo, se dio una manifestación histórica y una huelga feminista a la que se unieron las mujeres de todo el país,

²⁸ Para un análisis más profundo de esta Ley, ver: Roldán, Elena y Leyra Fatou, Begoña. (2014). Reformas locales, servicios sociales y perspectivas de género. *Investigaciones Feministas*. Vol 5. 129-156 pp.

²⁹ Para más detalles del Pacto de Estado, véase:
<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/home.htm>

y por otro lado, la sentencia por parte del Tribunal Superior de Justicia de Navarra como “abuso sexual” a una violación cometida por cinco hombres a una joven de 18 años en Pamplona, durante las fiestas de San Fermín en julio de 2016, conocido popularmente como el caso de “La Manada”, un caso que movilizó a la población española, especialmente al movimiento feminista en repulsa de dicha sentencia. Como resultado el caso sería revisado y considerado como violación. Ambas movilizaciones demostraron la fuerza del movimiento feminista español tanto en el país como a nivel internacional. Sin embargo, este año, también fue representativo en la esfera política y social con el avance de la ultraderecha y el antifeminismo con la llegada del partido político Vox al parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (Simón, 2018), y que posteriormente la representación de este partido se extendería a la corporación municipal de Madrid con cuatro concejales, en las elecciones municipales de mayo 2019, e incluso al Congreso de Diputados en abril del mismo año.

3.4.2.2. Desafíos presupuestarios

Durante esta cuarta etapa de feminismo municipal madrileño, el Ayuntamiento se enfrentó a uno de los desafíos de carácter político-administrativo, más frecuentes que señala la literatura, relacionado con la rivalidad política entre los partidos de los gobiernos multinivel, en este caso entre Ahora Madrid y el gobierno central del PP a cargo de Mariano Rajoy. Lo anterior, afectó sobre todo la asignación oportuna de presupuesto a la nueva Concejalía de Igualdad y como consecuencia, retrasó la puesta en marcha de sus medidas.

El 6 de noviembre de 2017, a más de medio año de la creación de la Concejalía de Política de Género y Diversidad, el Ministro de Economía Cristóbal Montoro, del gobierno central del PP, anuncia la intervención de las cuentas municipales debido a que se consideraba que el gasto ejercido el año anterior, incumplía la Regla de Gasto Público³⁰, a pesar de que el Ayuntamiento presentaba un

³⁰ De acuerdo a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aprobada el 2012, la Regla de Gasto Público, impide aumentar el gasto público más allá de la tasa de referencia del crecimiento económico de España, que se le conoce como “techo de gasto”, el cual, lo establece el Ministerio de Economía sobre la media móvil del crecimiento del PIB.

superávit de más de 1.000 millones de euros y una reducción de la deuda de 2.000 millones de euros. Lo cual, significó que el Ayuntamiento de Madrid tuviera que recortar el 7,2 por ciento de su presupuesto, afectando a 1.206 partidas presupuestales, relacionadas, sobre todo, con inversión en obras y en empresas municipales (Caballero, 2017; Caballero y Estévez 2017)

Como consecuencia, el Ayuntamiento de Madrid no pudo ejercer su presupuesto con libertad, afectando a su vez la asignación oportuna de presupuesto a la recién creada Área de igualdad ya que no sería aprobado hasta julio de 2018, un poco antes de que terminara el mandato, la cual, a pesar de haber incrementado su fuerza en el organigrama, el presupuesto disponible, continuaba siendo el asignado a la Dirección de igualdad, obligando a gestionarlo, durante el primer año, de manera mesurada para conseguir los objetivos de la política de igualdad, dificultando, al mismo tiempo, el trabajo de las agentes de igualdad, quienes explican que durante este mandato municipal:

(...) el Ayuntamiento no [tuvo] un presupuesto como para *tirar cohetes* ni mucho menos, y la tónica en realidad para el Área de igualdad pues a seguido siendo la misma, en realidad estos últimos años hemos tenido, siendo Área, un presupuesto de una Dirección General, y un poco más (Entrevista AI-5).

Posteriormente, al aprobarse el presupuesto en 2018, se asigna al Ayuntamiento un 37 % más que el año anterior (de 14,7 millones a 20,1 millones) y para la prevención y atención en violencia de género un 47% más (de 5,2 millones a 7,7 millones). No obstante, las dificultades derivadas de las restricciones del techo de gasto dificultaron la contratación de más personal (Ayuntamiento de Madrid, 2018).

3.4.3. Análisis de la segunda etapa de las políticas de igualdad de Ahora Madrid.

En esta sección, se analiza la segunda fase del Feminismo Institucional madrileño del gobierno de Ahora Madrid, que inicia con el establecimiento de la nueva Concejalía o Área de Gobierno de Política de Género y Diversidad, el 30 de marzo de 2017, que como veremos a continuación, se caracterizó porque la dimensión institucional de las políticas de igualdad sufrió una serie de cambios importantes que contribuyeron a consolidar el Feminismo Institucional madrileño.

Esta etapa se destaca además por incluir y promover procesos participativos más amplios a través de la creación de Foros Locales, que permitieron fomentar un trabajo en red entre el movimiento feminista y el Ayuntamiento.

El análisis de esta segunda etapa del Feminismo Institucional de Ahora Madrid expone la importancia del papel de la concejala de igualdad y de su equipo de trabajo como un factor determinante para consolidar el Feminismo Institucional, en especial, debido al perfil del personal responsable técnico de las Direcciones Generales que conformaron el área, quienes se destacaron por su experiencia y compromiso con el feminismo y la puesta en marcha de políticas de igualdad. Lo cual, puso en evidencia una respuesta dual por parte del Ayuntamiento al movimiento de mujeres y feministas, al incluir su representación tanto descriptiva como sustantiva. Adicionalmente, esta fase se caracterizó por consolidar y visibilizar el trabajo de las agentes de igualdad, y por la creación de estructuras e instrumentos para implementar la transversalidad de la perspectiva de género en el Ayuntamiento, que permitió ampliar el enfoque estratégico de las políticas de igualdad madrileñas. Sin embargo, esta etapa también incluyó ciertas complejidades que desafiaron al Feminismo Institucional, debido a la falta de tiempo para llevar a cabo las medidas propuestas en el cuarto plan municipal (PEIG 2018-2020), así como por la falta de recursos humanos, de infraestructura y presupuesto.

3.4.3.1. Área de Política de Género y Diversidad

La nueva delegada del área, Celia Mayer, en los primeros dos años del mandato municipal estuvo a cargo de la Concejalía de Cultura y Deporte, sin embargo, debido a una serie de complicaciones durante su gestión (Gil, 2016, Entrevista MA-2, RP-2), así como al contexto feminista y social expuesto anteriormente (Entrevista RP-1), la alcaldesa de Madrid junto con Celia Mayer, deciden crear un Área de Gobierno específica en políticas de igualdad. Tanto el establecimiento de esta nueva estructura como el nombramiento de Mayer como responsable de la Concejalía, sería bien recibido por el movimiento asociativo madrileño, pues se esperaba desde la llegada de Ahora Madrid al gobierno municipal, al mismo tiempo que la formación y activismo de Mayer en el

feminismo y su compromiso con las políticas de igualdad municipal, respaldaban por sí solas la decisión.

Inmediatamente, Celia Mayer decide reunirse con las feministas que continuaban formando parte de Ahora Feminismos (que después de las dificultades de comunicación con el área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, algunas integrantes deciden retirarse del grupo), para comunicarles la creación de la nueva concejalía de Políticas de Género y Diversidad, y apoyarse de su asesoría para definir la estructura del área.

3.4.3.2. *La estructura del Área de Políticas de Género y Diversidad*

En primer lugar, Mayer junto con sus asesoras deciden nombrar el área tomando en cuenta la necesidad de eliminar el término de “igualdad entre mujeres y hombres” para considerar el género y la diversidad como elementos que se incorporan y se tienen presentes en el desarrollo de las políticas municipales (Entrevista RP-2). En segundo lugar, se decide la distribución del área, que se muestra en la *Ilustración 3-1*, la cual, apuesta por las políticas de transversalidad de género, al incluir una Subdirección General (S.G.) y una jefatura de servicios, específicas para tratar este tema y, encargada de trabajar (horizontalmente) con las 34 agentes de igualdad³¹. Al mismo tiempo que dividen el área en dos Direcciones Generales, una encargada de la promoción de la igualdad y la no discriminación y otra de la atención y prevención de la violencia de género. Y, en tercer lugar, asignan el personal responsable y técnico del área, nombrando como directoras generales y coordinadora del Área a mujeres comprometidas con los objetivos feministas, desde el activismo y la academia feminista. En el caso de la coordinadora del Área, Rosa Gómez, no solo se caracterizó por su compromiso con la igualdad y con el feminismo, sino también por su amplia experiencia y trayectoria como femócrata en el Ayuntamiento de Madrid. Promoviendo la creación de un triángulo de terciopelo que forma parte de la estructura de igualdad, al incorporar feministas de la academia, femócratas y activistas.

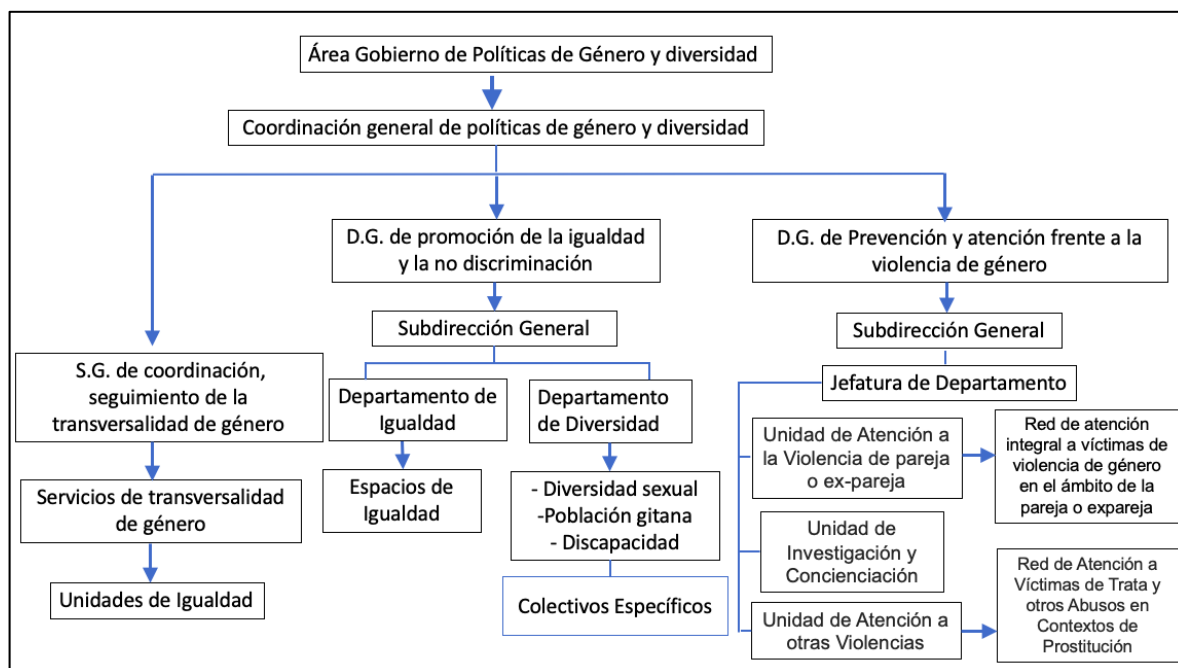
³¹ Meses después, con la puesta en marcha de las Directrices de Transversalidad, se incluye a esta S.G. la gestión de las Unidades de Igualdad.

La Dirección General (D.G) de Promoción de la Igualdad y no Discriminación, al frente de Teresa Maldonado, a su vez, se dividió en dos departamentos, el de Igualdad encargado de la política específica y, por lo tanto, de los Espacios de Igualdad en los Distritos; y el Departamento de Diversidad que sustituyó al Departamento de Colectivos Específicos³², de la antigua estructura en el Área a cargo de Marta Higuera, pero continuó enfocado en el trabajo con personas LGBTI, la población gitana y la población con diversidad funcional. Sin embargo, como veremos más adelante, con el paso del tiempo y debido a la falta de referencias para abordar el enfoque interseccionalidad a nivel organizacional, el grupo de asesoras se daría cuenta que, para tratar los problemas derivados de la discriminación múltiple, se requería de una estructura más fuerte dentro del área para lograr dar mayor atención y recursos a la complejidad que suponen las distintas desigualdades (Entrevista MA-3).

Por otro lado, la Dirección General de Prevención y Atención frente a la violencia de género, a cargo de María Naredo, se distribuyó en una S. G. y una Jefatura de Departamento de la cual, dependieron tres Unidades, la Unidad de Investigación y Concienciación, que serviría especialmente para la prevención de la violencia; la Unidad de Atención a Víctimas de violencia en el contexto de pareja o ex-pareja, encargada de su propia Red de Recursos; y por último, la Unidad de Atención a víctimas de otras violencias, de la que forma parte la Red de Atención a Mujeres Víctimas de Trata y otros Abusos en Contextos de Prostitución.

³² Cuando la estructura de políticas de igualdad del Ayuntamiento era competencia de la Dirección General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, incluía el departamento de Colectivos Específicos, y se enfocaba en la población gitana, la población con diversidad funcional y las personas LGBTI, mientras que las personas migrantes y refugiadas eran atendidas en Servicios Sociales.

Ilustración 3-1. Organigrama del Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad del Ayuntamiento de Madrid



Fuente: Elaboración propia

Otro factor que representó un desafío para el funcionamiento del Área de Políticas de Género y Diversidad fue que al crearse esta estructura no se le asignó su propia Secretaría General Técnica, sino que se derivaron sus gestiones a la SGT de la concejalía de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, de tal forma que el área no fue creada con dependencia directa de la alcaldía como se había previsto en el Programa Electoral de Ahora Madrid, sino que dependía del Área de Equidad. No obstante, es importante aclarar que al ser constituida como un Área de Gobierno, se le asignó un presupuesto propio y competencias en los servicios municipales relacionados con la consecución de la igualdad y contra la violencia de género, que la capacitaban, por lo tanto, para diseñar programas y políticas específicas de igualdad, pero también para coordinar y asesorar políticas de transversalidad de género en otras áreas y Distritos, es decir, con la fuerza y autoridad suficiente para influir en las políticas generales.

Por ende, la diferencia entre el Área de Promoción de la Igualdad y Empleo del PP y esta nueva Concejalía de Políticas de Género y Diversidad de Ahora Madrid se encuentra en el enfoque estratégico de las políticas para promover la

igualdad. Mientras que la primera se encargó de implementar casi exclusivamente, políticas específicas dirigidas hacia las mujeres, la segunda, amplió el enfoque, agregando la incorporación de la transversalidad de la perspectiva de género, no solo en otras áreas municipales, sino también en los Distritos debido a que como Área de Gobierno y no como Dirección, tuvo mayor capacidad de incidencia para influir en las políticas generales mediante el diseño de planes, proyectos, directrices y el establecimiento de nuevas estructuras.

3.4.3.3. *Instrumentos de la política municipal de Ahora Madrid*

Durante esta etapa, los planes municipales se entendían como: voluntades políticas que sirven como herramientas de gobierno imprescindibles para atender las problemáticas presentes en la sociedad y abordarlas con políticas públicas que, al mismo tiempo, al ser solo voluntades políticas, corren el riesgo de no tener una continuidad en los siguientes mandatos o, por el contrario, seguirlos diseñando y ampliarlos (Entrevista RP-1). Inspirado en este argumento, el gobierno municipal de Ahora Madrid desarrolló una serie de instrumentos para fortalecer la política de igualdad, que tuvo como base el Plan Estratégico para la igualdad de género (PEIG 2018-2020), el cual, se analizará detalladamente en el siguiente capítulo. Cabe señalar, que el proceso de elaboración de algunos de estos planes incluyó además del enfoque transversal de género, los enfoques de derechos humanos e interseccionalidad, la participación y consulta tanto de la sociedad civil organizada como de especialistas en los temas que hacen referencia a cada instrumento, algunos de estos instrumentos³³ son:

1. Plan Estratégico de Derechos Humanos (2017- 2019)
2. Proyecto Madrid ciudad segura para mujeres y niñas (Diagnóstico 2019)
3. Plan local de infancia y adolescencia de Madrid (2016-2019)
4. Madrid, ciudad amigable con las personas Mayores, Plan de Acción (2017-2019)
5. Plan Madrid ciudad de los Cuidados (2017-2019)
6. II Plan Madrid Incluye. Discapacidad en la Ciudad de Madrid (2018-2019)

³³ Cabe mencionar que el Ayuntamiento de Madrid impulsó al interior de la corporación el I Plan de Igualdad en el Ayuntamiento de Madrid (2017-2019), dirigido a promover la igualdad en la cultura organizacional, y entre el funcionariado, a través de la prevención del acoso sexual y el fomento al ejercicio del derecho a la conciliación laboral y familiar.

7. Plan operativo contra la trata de mujeres y otros abusos de derechos humanos en contextos de prostitución (2018-2020)
8. Directrices para la aplicación de la transversalidad
9. Ordenanza para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en la Ciudad de Madrid (aprobada solo en Junta de Gobierno 23 de mayo 2019)

El diseño de estos instrumentos también contó con el apoyo y trabajo de las agentes de igualdad y del personal técnico de las áreas, que pone en evidencia el enfoque participativo y en red con el que se trabajó durante esta etapa, lo cual se tradujo en una oportunidad para el desarrollo del Feminismo Institucional, al incluir las voces del feminismo experto tanto externo como interno del Ayuntamiento en el proceso de elaboración de la política de igualdad municipal.

Sin embargo, algunos de estos instrumentos no lograron concluirse, quedándose en la etapa diagnóstica, como es el caso de Madrid Ciudad Segura para Mujeres y Niñas, o incluso no llegaron a ser aprobados por el Pleno del Ayuntamiento, como ocurrió con la Ordenanza contra las violencias machistas, la cual, únicamente llegó a la etapa de aprobación por parte de la Junta de Gobierno del 23 de mayo de 2019. La falta de conclusión y puesta en marcha de estos proyectos se debió al corto tiempo con el que contó la Concejalía de Mayer, para desarrollar las iniciativas propuestas, así como la falta de personal para llevarlas a cabo, ya que, con el cambio de Dirección a Área, las agentes de igualdad continuaron siendo las mismas 34 que venían desarrollando las políticas de igualdad desde una estructura más pequeña. Sin embargo, con el establecimiento del área, no solo se incrementaron los instrumentos municipales de política, sino que, además, se amplió el enfoque de los mismos.

Ejemplo de lo anterior, es el Plan de Derechos Humanos (2017-2019) que tiene especial valor, no solo por estar elaborado por especialistas, sino por su originalidad en el Ayuntamiento de Madrid³⁴, al ser un plan pionero por recoger

³⁴ La aprobación de este Plan incluso despertó el interés de investigadoras feministas especialistas en derechos humanos, estudios socio-jurídicos y políticas públicas, que dio lugar a un análisis exhaustivo sobre la implementación del enfoque de “derechos humanos, género e interseccionalidad” en las políticas e instrumentos jurídicos municipales del Ayuntamiento de

como objetivo general, la implementación de los tres enfoques, el de género, derechos humanos e interseccionalidad en todas las políticas municipales. De tal forma que para el diseño de otros planes también se tomaron en cuenta los mismos enfoques, tal es el caso del propio plan de igualdad (PEIG 2018-2020), o el diagnóstico elaborado en 2019 del Proyecto de Madrid Ciudad Segura para mujeres y niñas, que forma parte del Programa Mundial de ciudades seguras, de la ONU-Habitad, y que se enmarca en el mismo PEIG, dicho diagnóstico concluyó que:

Madrid es en términos generales una ciudad segura, pero con desigualdades entre mujeres y hombres, entre clases sociales y barrios, entre edades, y entre diferentes posiciones sociales (Diagnóstico de la seguridad de las mujeres y niñas en la ciudad de Madrid, 2019, p. 66)

Sin embargo, cabe mencionar que el documento fue presentado en una jornada técnica al finalizar el mandato municipal de Ahora Madrid, quedando pendiente la elaboración del plan de acción para contribuir a garantizar la seguridad en el espacio público de mujeres y niñas.

Por otro lado, el Plan sectorial sobre Infancia y Adolescencia, diseñado por la D.G. de Familia, Infancia, Educación y Juventud, así como el Plan amigable para las personas mayores, de la D.G. de Mayores, Atención Social, Inclusión Social y Atención a la Emergencia, incluyen la perspectiva de género, y ponen de manifiesto que esta administración municipal, reconocía la importancia de tomar en cuenta la diversidad de las mujeres, y abordar el problema de la discriminación múltiple y con ello, no solo poner atención al género, sino también, a la edad y las necesidades y capacidades específicas de cada persona (Entrevista RP-1). Así mismo, el II Plan Madrid Incluye (2018-2019), diseñado por el Departamento de Diversidad, contó para su diseño con la colaboración de distintas asociaciones y plataformas de personas con discapacidad, y también incorporó como principio la diversidad y la puesta en marcha de acciones transversales de inclusión social así como el objetivo de involucrar a toda la acción institucional y a todas las áreas de gobierno (Entrevista RP-1).

Madrid, realizado por el equipo multidisciplinar del proyecto titulado “Hacia la implementación del enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad en las políticas municipales madrileñas (IMPLEMAD-DH-GI)” Página WEB: <https://implemad.es>

Por otro lado, el Plan Madrid Ciudad de los cuidados (2016-2019), diseñado en el Área de Salud, Seguridad y Emergencia, a cargo de Javier Barbero y con el apoyo de Marta Higuera, se enfocó en los principios de la economía feminista y además partió del objetivo de poner en el centro los cuidados y la sostenibilidad de la vida de las personas, a través tanto de servicios públicos municipales pero sobre todo, con los recursos de la propia comunidad. Este plan, también pretendía lograr la transversalidad de sus objetivos y para ello contó con su propia comisión de trabajo en la que participaron diferentes actores/as políticos y de las áreas, por ende, este plan muestra que las iniciativas feministas no solo se desarrollaron exclusivamente desde el área municipal encargada de las políticas de igualdad, sino que también surgieron iniciativas por parte de otros concejales, en este caso, del concejal de Salud, Seguridad y Emergencia y como veremos más adelante, también sucedería con el Concejal de Economía y Hacienda.

Tanto el Plan Operativo Contra la Trata de Mujeres y Otros Abusos de Derechos Humanos en Contextos de Prostitución (2018-2020), como el II Plan Madrid Incluye (2018-2019), son planes de continuidad. En el caso del primer plan, como se explicó en el apartado 3.3.2, este sería la tercera vez que se diseñaba un plan relacionado con el tema. Sin embargo, este plan, a diferencia de los dos anteriores, contó con un proceso participativo para su elaboración, en el que participaron entidades feministas de carácter abolicionista como proderechos de la prostitución, así como mujeres que habían abandonado la prostitución o que habían sido víctimas de trata. Durante este proceso se tomaron en cuenta las propuestas, necesidades y demandas de cada participante. No obstante, la investigación puso de relieve que este proceso participativo no incluyó las voces de mujeres que ejercen la prostitución, y se refleja en el siguiente comentario:

Nos hemos acercado fundamentalmente a todas las entidades, por ejemplo te hablo de la elaboración del Plan de Trata, a todas las entidades del tipo que sean, desde Hetaira, hasta el Foro del Abolicionismo, todas ellas han sido convocadas para la elaboración del Plan (...) y también la recogida de demandas de mujeres víctimas de trata y abuso en prostitución, mujeres que abandonan la prostitución sencillamente, eso también a demanda nuestra pero luego

evidentemente, si hay una asociación o un grupo de prostitutas que quiere vernos efectivamente estamos abiertas (Entrevista RT-3)

Para la elaboración tanto de este plan, como la Ordenanza y el apartado referente a violencia de género en el PEIG (2018-2020), el trabajo de investigación pone de manifiesto que el papel de María Naredo como directora de la D.G. de violencia, fue especialmente relevante debido a los procesos participativos que desde su dirección se convocaron para la elaboración de estos tres instrumentos. En palabras de una de las agentes de igualdad entrevistadas, el proceso de diseño del Plan contra Trata y prostitución forzosa contó con:

Un especial esmero en redactar este nuevo plan, intentando también a mi entender el llegar a una especie de no consenso, sino que sí, intentar que no estuviera polarizado en ningún sentido y que fuera más un reflejo de considerar esta situación [la prostitución] como algo que tiene más que ver con los derechos humanos de la mujer que con derechos laborales (Entrevista AI-1).

Durante este periodo, tanto la trata de personas como la prostitución se enmarcaron en un enfoque de derechos humanos, y para ello, se destinaron recursos especializados para la atención de mujeres en contextos de prostitución y víctimas de trata con fines de explotación sexual, entre los cuales se encontraba el Centro de Atención a Mujeres “Concepción Arenal” y la Unidad Móvil, creados en 2004, así como, la casa de acogida “Casa Pandora”. Además de que se incluyó la elaboración de la Ordenanza para garantizar una vida libre de violencia, con el objetivo de regular el espacio público, no desde un enfoque punitivo de la prostitución, sino desde los derechos humanos, la atención y el empoderamiento de las víctimas, pues se entendía lo perjudicial que puede ser para las mujeres que ejercen la prostitución el enfoque punitivo, así lo puso en evidencia el personal responsable político de la concejalía:

Lo que pensamos es que la prostitución tiene que abordarse desde un enfoque de derechos humanos no punitivo, siempre, o sea ese va a ser nuestra posición siempre. Y ¿cómo se aborda desde los derechos humanos? desde la protección de estas mujeres, la colaboración con los cuerpos de seguridad del estado que son quienes tienen la capacidad de identificarlas y la provisión de centros de emergencia de derechos, de asesoría, de acompañamiento, de programas laborales, tenemos becas para mujeres prostitutas, pero siempre mirando los

derechos de las mujeres, no en el espacio público, no de la parte policial porque pensamos que no nos corresponde (Entrevista, RP-1).

Adicionalmente, como parte de las estrategias de mejoramiento de esta Red de servicios, se amplió el horario de atención en la orientación laboral y se creó un piso semiautónomo que formaba parte del Centro de acogida Casa Pandora, para ampliar a más de un año el apoyo en vivienda para las mujeres víctimas de trata. Asimismo, destaca como parte de las medidas relacionadas con la atención a las violencias machistas, el inicio de la gestión de la licitación para la creación del primer Centro de Crisis 24 horas para la atención a víctimas de violencia sexual, con el objetivo de contar con un:

“recurso municipal [que] sirva para acompañar a las víctimas durante su recuperación, priorizando sus necesidades y minimizando la revictimización a la que a menudo se ven expuestas en el proceso de atención médica y de denuncia, al no tener que explicar su experiencia una y otra vez y ser atendidas desde el primer momento por un equipo de profesionales que se pondrán a su disposición” (Ayuntamiento de Madrid, 2019)

La aprobación en Junta de Gobierno de este centro se llevó a cabo el 25 de abril de 2019, sin embargo, no alcanzó a abrir sus puertas durante la legislación de Carmena, sino hasta enero de 2020, bajo el nuevo mandato municipal del PP. No obstante, cabe destacar que esta medida formó parte de una reivindicación del movimiento feminista, y obedecía a las recomendaciones del Consejo de Europa y del Convenio de Estambul, firmado por España en 2014, el cual señala la necesidad de crear este tipo de centros por cada 200.000 mujeres.

Finalmente, es importante resaltar que los instrumentos que formaron parte de este mandato, así como sus iniciativas, contaron con procesos participativos en su diseño y se basaron en los principios de la perspectiva de género, los derechos humanos y la interseccionalidad, además de que pretendían ser transversales, es decir, que todas las áreas y Distritos trabajaran en relación y con las medidas de los instrumentos propuestos. No obstante, derivado de las entrevistas realizadas, se pudo detectar una falta de coordinación interna del

Ayuntamiento, que dificultó que las estrategias transversales de los planes pudieran implementarse.

Todos los planes tienen una intención de transversalidad, (...) O sea, estar están en papel y son buenos, pero no valen de nada en papel si no se transversalizan de verdad. De verdad, digo de verdad, que impregnen, o sea que eso sea lo que haya que hacer. (...) Todos tienen sus comisiones de trabajo... Eso existe, pero es que no es solo que exista eso, es que además se diga es que vamos a... O sea, a nosotras el plan de derechos humanos no nos llega diciendo mira, tenemos que hacer esto. No, yo lo he leído y he participado en la elaboración y fue una elaboración maravillosa. La verdad, un plan estupendo. Pero lo que yo no noto es que esos planes luego atraviesen e impregnen en todas las áreas (Entrevista AI-3).

Pero, por otro lado, se destacó que durante este periodo la D.G. de prevención y atención frente a la violencia de género, logró mejorar la comunicación entre el personal técnico de sus dos Unidades, sobre todo, la Unidad de Otras Violencias y la de Pareja y Expareja, lo cual permitió coordinar el trabajo y derivar a las víctimas de una Red a otra y facilitar la detección de víctimas. Por lo tanto, se considera que ha habido avances en cuanto a que se han aumentado recursos y se han cambiado las formas de actuar sobre todo desde dentro, “pero son procesos súper lentos que a lo mejor no se visibilizan del todo” (Entrevista MA-2)

3.4.4. Elaboración del Plan Estratégico de Igualdad de Género de Madrid (PEIG 2018-2020)

El proceso de elaboración del último plan estratégico llevó más tiempo (tres años) que los anteriores, lo cual se explica debido a que durante su diseño se llevó a cabo el cambio de estructura organizativa del Ayuntamiento, por el que se creó la concejalía de Políticas de Género y Diversidad, además de que contó, como el resto de los instrumentos, con un importante proceso participativo.

Los planes anteriores, como se ha explicado, también incluyen un proceso previo de evaluación que aporta reflexiones, información y puntos de vista a considerar en el diseño del siguiente instrumento. Dicho proceso de evaluación corre a

cargo tanto de las agentes de igualdad y personal técnico implicado en la ejecución del plan de igualdad como del Consejo de las Mujeres de la Ciudad de Madrid. En este sentido, el proceso de evaluación de la EIO MH (2011-2015) comenzó en febrero de 2016 y concluyó en julio del mismo año, con una serie de recomendaciones. Para la evaluación se tomó en cuenta, por un lado, la dimensión territorial de la Estrategia, así como el diseño institucional y la capacidad de influencia de la misma para promover la transversalidad de género tanto en la estructura municipal como en sus acciones políticas. Algunas de las principales recomendaciones, por lo tanto, se enmarcan en dar sentido al avance de la implementación de la transversalidad de la perspectiva de género en la estructura y en el trabajo cotidiano del Ayuntamiento, pues se consideró que a nivel institucional se consiguió que se asumiera y percibiera como indispensable el discurso de género y la transversalidad, pero sin haber logrado producir cambios importantes al interior del Ayuntamiento. Por lo tanto, se recomendó, entre otras cosas:

- Mejorar la coordinación y cooperación entre las áreas
- Incrementar la fuerza de la política transversal de género, para lograr impulsar de manera eficaz el compromiso de la acción municipal, así como las estructuras organizativas que le dan seguimiento.
- Dar a conocer tanto a la ciudadanía como al movimiento asociativo, e incluso al interior del Ayuntamiento, las acciones en materia de igualdad que se desarrollan para dar mayor visibilidad y difusión, y al mismo tiempo, mejorar el acceso para la participación de las mujeres y del movimiento feminista en el proceso de la política local de igualdad.
- Ampliar e impulsar herramientas e instrumentos para la transversalidad de género, tales como: asesoramiento técnico, recursos humanos especializados, con mejor posición e influencia para orientar a la estructura municipal en el proceso de incorporación del enfoque de género, la obtención de datos desagregados y estadísticas relevantes de género; una definición clara de los contenidos y claves estratégicas de la política de igualdad, y un despliegue de presupuesto específico para el desarrollo de la transversalidad (PIEG 2018-2020)

Tomando en cuenta lo anterior en octubre de 2016, se elaboró, el primer borrador del plan y se envió a las áreas, organismos autónomos y Distritos del Ayuntamiento para recabar aportaciones, entre las cuales, algunas asesoras de las y los concejales de diferentes Distritos y áreas sugieren llevar a cabo un proceso participativo con el movimiento asociativo, con el objetivo de incluir medidas más adecuadas a los objetivos feministas. Posteriormente, el 10 de marzo de 2017, a unas semanas de establecerse la nueva Concejalía de igualdad (30 de marzo de 2017), se lleva a cabo la primera jornada de consulta del movimiento asociativo madrileño para conocer sus propuestas y necesidades.

Se hizo un proceso participativo con la Estrategia que se envió a todas las Áreas y a todos los Distritos y ahí hicimos varias aportaciones (...) nos parecía que era una política escasa para una Dirección General de un Ayuntamiento como Madrid, nos parecía que no abordaba suficientemente los temas transversales, la política específica, las políticas de violencia se quedaban también bastante menguadas, entonces (...) le pedimos a Marta Higuera y a la Dirección de igualdad que tenían que hacer un proceso participativo con el movimiento feminista y con las entidades para que hicieran aportaciones (Entrevista, RP-2).

Meses después y una vez creada el área de Políticas de Género y Diversidad, la D.G. de violencia lleva a cabo su propia jornada de consulta con el tejido asociativo de mujeres y feministas, así como con personal profesional para trazar la “Hoja de Ruta” del Ayuntamiento de Madrid frente a las violencias machistas, en donde se definieron cuatro ejes de intervención:

1. Investigación y concienciación;

Enfocado en la prevención, tanto en el ámbito educativo como general a toda la ciudad. A través de campañas de sensibilización como “Madrid Libre de Violencias Machistas” o “Los Barrios por los Buenos Tratos”, que se dirigen a toda la población “para hacerla partícipe, responsable y comprometida frente a las violencias machistas” (Entrevista RPT-3). Y, por otro lado, dentro de la prevención también se señaló la línea de la recolección de datos e investigación.

2. Detección y coordinación interinstitucional;

Entendiendo que las víctimas de violencia no son únicamente las que acuden a la Comisaría o a las Unidad Especializada de Atención, si son muchas mujeres que o no se identifican como víctimas o se encuentran en proceso de identificación desde otros lugares, que no son necesariamente los lugares especializados para víctimas de violencia. Se consideró necesario trabajar también la detección y la derivación de víctimas de violencia desde esos otros lugares como servicios sociales, espacios de igualdad o espacios de salud.

3. Respuesta integral y acompañamiento a las víctimas;

A través de la consolidación y mejora de los servicios de atención integral municipales, así como las redes de servicios de atención integral de las diferentes violencias que son: la Red de Atención a Víctimas en Pareja o Expareja, y la Red de Atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual y mujeres en contextos de prostitución

4. Reparación y respuesta frente a los asesinatos de mujeres.

La reparación a las víctimas se refiere a reconocer la memoria y homenaje a las víctimas y sobrevivientes de violencia machista; así como el análisis y rendición de cuentas.

Durante estas jornadas de consulta, llevadas a cabo en julio de 2017, se establecieron cuatro mesas de trabajo por cada uno de los ejes mencionados, posteriormente se cruzaron por todas las manifestaciones de violencia de género que se sugerían, dando como resultado un documento con diferentes propuestas de cambio, de donde finalmente, se extrajeron las ideas que formaron parte del PEIG (2018-2020) (Entrevista, RPT-3).

El siguiente paso fue establecer el marco de coordinación entre las áreas y Distritos para la transversalidad del enfoque de género. Posteriormente, una vez hechas las consultas correspondientes y con las memorias de impacto de los programas presupuestarios, la Concejalía de Políticas de Género y Diversidad elaboró propuestas de Proyectos Transversales para cada ámbito del propio Plan, y comienza a preparar lo que serían las futuras Directrices de Transversalidad de Género (PEIG 2018-2020, p.22). Para finalmente, el 7 de

marzo de 2018, presentar el Plan Estratégico de Igualdad de Género de la ciudad de Madrid, con vigencia de dos años, dos menos que el anterior.

Como hemos visto, tanto el I PIOMH (2000-2004) como el PEIG (2018-2020) tienen en común que para su elaboración se contó con un proceso participativo en el que formaron parte distintas entidades del movimiento asociativo de mujeres y feministas, así como expertas en temas de igualdad, esto se explica debido a que ambas formaron parte de procesos iniciales de cambio en materia de políticas de género. En el caso del I PIOMH (2006-2009), representa el inicio de las políticas de igualdad municipales de Madrid y en el caso del PIEG (2018-2020), el primer plan de igualdad elaborado por el “primer” mandato de un partido de izquierda. Mientras que los planes segundo y tercero se relacionan con un proceso más tecnocrático.

3.4.5. El avance de la transversalidad de género, las Directrices de Transversalidad

Como hemos visto, con el tiempo, las tareas del organismo municipal de igualdad fueron incrementando, sobre todo las relacionadas con el seguimiento, evaluación y diseño de los planes de igualdad, y debido a que se amplía el enfoque de las políticas. Se pasa del desarrollo de políticas específicas dirigidas hacia las mujeres, a incluir el objetivo de poner en marcha el Enfoque Integrado de Género en el Ayuntamiento, pero sin dejar de desarrollar las políticas específicas. Lo cual supuso un aumento de tareas para las agentes de igualdad, sobre todo, porque durante esta etapa no fue posible aumentar la plantilla del personal de la Dirección General de Igualdad, a pesar de la complejidad y los esfuerzos que requiere la incorporación sistemática de la perspectiva de género en la política general. (Entrevista AI-2).

Con el establecimiento en 2006, de la Comisión Transversal, para dar seguimiento al II PIOMH (2006-2009), se da inicio, tímidamente, a la inclusión del enfoque transversal a la política municipal, con lo cual esta comisión representa un trabajo de más de 14 años, que fue consolidado a la llegada de la EOMH (2011-2015), pues permitió incorporar un trabajo más intenso con las

Áreas y los Distritos, a partir de la creación de las Comisiones Territoriales, que, a pesar de solo haberse conformado en 11 de los 21 Distritos y de los pocos años que duraron estas comisiones (2012-2015), evidenciaron que era posible incorporar la igualdad de género de manera transversal al incluir a los Distritos. Sin embargo, las agentes de igualdad, al evaluar las comisiones, concluyeron que esta experiencia ayudó a detectar que estas estructuras no eran suficientes para lograr la incorporación de la igualdad en todas las políticas, pues dependía de la “buena voluntad de algunas personas y de la conciencia que tenían o la sensibilización de algunos profesionales dentro del Ayuntamiento” (Entrevista AI-5). Por lo tanto, y de acuerdo con los resultados de la evaluación de la EIOMH (2011-2015), se señaló la necesidad de contar con estructuras más fuertes y con un reglamento que instara a los profesionales del Ayuntamiento a trabajar con perspectiva de género.

Una vez establecida la concejalía de Políticas de Género y Diversidad, y luego de la aprobación del cuarto plan municipal (PEIG 2018-2020), se establece la creación de instrumentos y estructuras que facilitaran la incorporación de la igualdad en toda la acción municipal. El propio plan presenta como objetivo lograr la transversalidad en el Ayuntamiento, mediante el establecimiento de tres instrumentos que aportan mayor fuerza y consolidación a las agentes y a la estructura de igualdad. Apostando por una transformación de la cultura organizacional, mediante la implementación sistemática del enfoque de género en las reglas, procedimientos y prácticas institucionales³⁵, mediante los siguientes instrumentos y estructuras:

- Aprobación de Directrices de Transversalidad
- Establecimiento de Estructuras de coordinación estables, las cuales son:
 - o Unidades de Igualdad de Género
 - o Comisión Transversal de Género
- Desarrollo de Proyectos transversales

En este sentido, la Junta de Gobierno aprueba el 13 de septiembre de 2018 el establecimiento de las Directrices de Transversalidad de Género y la creación de Estructuras estables de igualdad. Las Directrices de Transversalidad

³⁵ Acuerdo por el que se aprueban las directrices para la aplicación de la transversalidad de género en el Ayuntamiento de Madrid. BO. Ayuntamiento de Madrid 17/09/2018 núm. 8238

proponen seis criterios que ayudan a facilitar la inclusión de la perspectiva de género en toda la actividad municipal, a través de diversos instrumentos de política pública: “normativa, planes, programas o proyectos de actuación, así como presupuestos, contratos y subvenciones” (Diario de Madrid, septiembre 2018). Los seis criterios básicos son:

1. Uso no sexista y lenguaje inclusivo en escritos y material visual o audiovisual.
2. Recogida de datos desagregados por género y estadísticas de realidades diferenciadas de mujeres y hombres, introduciendo el enfoque interseccional para detectar situaciones de discriminación múltiple.
3. Impacto de género en los proyectos normativos y programas de actuación.
4. Presupuestos con Enfoque de Género
5. Incorporación de criterios de género y de cláusulas de igualdad en contratos y subvenciones del Ayuntamiento de Madrid y sus OO.AA.
6. Participación equitativa de mujeres y hombres en la institución y espacios de toma de decisiones.

A través de estas Directrices, por primera vez se señala como problema la falta de perspectiva de género en las políticas municipales, las cuales, bajo una supuesta neutralidad, pueden llegar a perpetuar desigualdades, al reproducir interpretaciones de roles y estereotipos que se asocian tradicionalmente a mujeres y a hombres. Estas directrices, por lo tanto, instan a las y los responsables de las políticas municipales, a tomar en cuenta el carácter estructural de las desigualdades entre mujeres y hombres, así como el proceso de socialización jerarquizado de los mismos.

Por otro lado, las Unidades de Igualdad, se crean con el fin de asignar agentes de igualdad que asesoren y apoyen la implementación, seguimiento y evaluación del enfoque de género a través del desarrollo de un Plan de Actuación Bienal en cada una de las Áreas de Gobierno, los 21 Distritos, los OO.AA. y las Empresas Públicas Municipales, dando un total de 44 Unidades en todo el Ayuntamiento. Dichas Unidades, se conformaron de:

- Una persona designada por la titular de la Secretaría General Técnica de cada Área de Gobierno u órgano directivo equivalente en los Distritos, Organismos Autónomos y Empresas dependientes del Ayuntamiento de Madrid.

- Un/a Agente de Igualdad Referente, designada por la titular de la Coordinación General del Área de Políticas de Género y Diversidad.
- Un/a o más agentes de igualdad de apoyo, en función del volumen de funciones a desarrollar.

Entre sus funciones se encuentran la realización de un diagnóstico institucional de cada una de las áreas, organismos autónomos y Distritos; así como elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de Planes Bienales de las Unidades de Igualdad; promover la formación y sensibilización del personal del Ayuntamiento, entre otras. Cabe mencionar que los Planes Bienales, se componen de una serie de líneas de actuación para incorporar el enfoque de género con actuaciones que incluyen una hoja de seguimiento, para facilitar la evaluación de la transversalidad de género municipal, por lo tanto, dicha hoja de seguimiento indica, además, las personas responsables y el calendario de implantación, así como los indicadores de seguimientos y metas.

La Comisión Transversal de Género, creada en el año 2006 y consolidada en el 2012, con la aprobación de las Directrices y el PEIG (2018-2020), nuevamente es reestructurada, fusionando sus responsabilidades con la Comisión Territorial ya que, se integra a su representación, además del personal técnico de las distintas áreas de gobierno, al personal técnico de los Distritos, así como de los OO.AA. y las Empresas Distritales. Durante este mandato municipal, la comisión transversal, tuvo la tarea de aprobar los diagnósticos y los planes bienales elaborados por las Unidades de Igualdad, así como la coordinación, seguimiento y evaluación de la acción transversal municipal.

Por último, el desarrollo de Proyectos Transversales consistió en dar solución a las brechas de género que persisten en la ciudad a través de la elaboración de estos proyectos realizados de forma conjunta entre las distintas áreas de gobierno, Distritos, OO.AA., empresas municipales y en su caso la iniciativa social.

Como vemos, el cuarto plan de igualdad (PEIG 2018-2020) del gobierno de Manuela Carmena, representó un avance para la política transversal de género en el Ayuntamiento, con la creación de estructuras fuertes que ayudaron a

consolidar el trabajo de las agentes de igualdad, poniendo de manifiesto el papel imprescindible de las agentes de igualdad para que

las áreas pudieran incidir en el ámbito de su competencia, ya sea en políticas educativas o de transporte, para hacer medidas de promoción de la igualdad y para ver en que medida se produce un impacto negativo en las relaciones de género, en el ámbito del Distrito con los diferentes departamentos y unidades territoriales (Entrevista AI-1)

Sin embargo, a pesar de que las agentes de igualdad no contaban con una categoría para ser personal estable del Ayuntamiento, con todas estas nuevas estructuras, el gobierno de Carmena, facultó a las agentes de igualdad para trabajar junto a los máximos responsables de cada Área para conseguir que todas y todos se involucraran en la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo cotidiano (Entrevista AI-4, RPT-2, Rodríguez-Pina, 2018).

Para las agentes de igualdad, estas estructuras y directrices representaron un avance importante para ellas, debido a que finalmente contaban con un respaldo institucional para trabajar con la igualdad de género en todos los ámbitos de la política, convirtiéndose en un tema que debía ser considerado obligatorio y ya no solo por voluntad individual. De alguna manera, estas herramientas significaban para las agentes colocar “el tema de la transversalidad, el tema de la igualdad o el tema del feminismo como algo que hay que hacer, o sea dentro de la cultura de la organización” (Entrevista AI-4).

Para las agentes, poder impulsar desde los Planes Bienales la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos, representó un ejemplo de la importancia de las Directrices de transversalidad y las Unidades de Igualdad, ya que facilita que

se permee en las actividades, que si tu logras eso, eso luego en cascada va a ir bajando a lo que son sus actuaciones más específicas, más temáticas, entonces eso si es una cuestión que del procedimiento tu puedes ir bajando a la actuación (Entrevista AI-5)

En este sentido, es evidente y necesario poner en valor que con el establecimiento de la Concejalía además de que se incluyó una mejor estructura

para llevar a a cabo la estrategia de la transversalidad, también, se incrementó el personal técnico del la Concejalía (aunque no de expertas), y a pesar de las dificultades el área contó con su propio presupuesto, sobre todo en el último año de su gestión, por lo tanto, el incremento de estos recursos en general representaron un impulso para la política de igualdad. Lo cual, permitió, que las políticas municipales comenzaran a tomar en cuenta la perspectiva de género, por lo tanto, durante esta ultima etapa, luego de la creación de la Concejalía, se consiguió sistematizar y legitimar la estrategia de transversalidad a nivel municipal, representando un importante cambio cuantitativo y cualitativo (Entrevista RT).

Sin embargo, con las directrices y unidades de igualdad no se concluye el trabajo de transversalidad, para algunas agentes (Entrevistas AI-4, AI-5) estas estructuras y directrices solo eran un comienzo, pues consideran necesario trabajar aun más con la preparación del personal en materia de transversalidad de género, a través de un plan general de formación, con el fin de contar con un lenguaje común. Lo cual, representa el reto de contar con instrumentos formales con enfoque integracionista, que inste al personal no solo a verse obligado a incluir la perspectiva de género en su actuación, sino también a hacerlo de manera consiente sobre la utilidad de incorporar la perspectiva de género en su trabajo. No obstante, reconocen que otro de los retos relacionado con la formación es que el personal cuenta con poco tiempo para acceder a los cursos que ofrece la Escuela Municipal de Formación, debido a la falta de personal para llevar a cabo todo el trabajo relacionado con las políticas municipales en general y con la incorporación de la perspectiva de género en particular.

Finalmente a pesar de que este último periodo, representó un avance para la transversalidad de género, resulta complicado dar cuenta de los resultados y los cambios obtenidos, en el plazo de tan solo dos años. Por lo tanto, el establecimiento de la concejalía puede resultar un hito importante para el Feminismo Institucional, pero el corto tiempo y la falta de personal para llevar a cabo la política de igualdad en las dimensiones propuestas, representaron un inconveniente para el potencial transformador de la transversalidad de género.

3.4.6. El papel de la Red de Agentes de Igualdad

El análisis de las entrevistas revela que la figura de las agentes de igualdad representa una pieza fundamental para el desarrollo de los Planes de Igualdad del gobierno local, por lo tanto, de la política de igualdad a nivel municipal, y al ser el personal del Ayuntamiento más cercano a la ciudadanía, conocen de manera directa las demandas e intereses de las mujeres. Con el establecimiento de las Unidades de Igualdad su papel se consolidó aun más al convertirse en referentes para incorporar el enfoque feminista en el trabajo de las políticas municipales, al mismo tiempo que personificaron el interés por institucionalizar y poner en marcha políticas con perspectiva de género durante esta última etapa (Entrevistas AI-1, AI-2, AI-3 AI-5, RP-1 y MA-1). Por lo tanto, este personal especializado, como se mencionó anteriormente, simboliza un puente estratégico de comunicación entre el movimiento asociativo, las mujeres que acuden a los Distritos, y el Ayuntamiento, además de que aportan desde su formación la visión del feminismo académico y experto en perspectiva de género. Finalmente, las agentes de igualdad, además de ser una red de actores/as especializados también son una figura que aporta continuidad al desarrollo de las políticas de igualdad municipal, y al mismo tiempo acumulan experiencia, es decir, conocimiento empírico sobre el desarrollo del Feminismo Institucional a nivel municipal.

El gobierno municipal de Ahora Madrid promovió la creación de la categoría de personal funcionario de agente de igualdad, después de 18 años de la incorporación de la figura de agente de igualdad. Esta iniciativa fue aprobada en el Pleno del Ayuntamiento el 20 de diciembre 2018 con mayoría de votos y el apoyo del PSOE, ayudando así a consolidar los 34 puestos de trabajo y la legitimación de sus funciones (Diario de Madrid, diciembre 2018). Sin embargo, de acuerdo a lo señalado por algunas femócratas del Ayuntamiento entrevistadas, queda pendiente el reconocimiento de su labor como agentes de igualdad, ya que esta iniciativa solo representa la institucionalización del puesto de agente de igualdad, pero no a ellas como personas que desempeñan dicho cargo:

(...) la categoría de agente de igualdad no estaba creada en el Ayuntamiento de Madrid, ¿eso qué ha hecho?, o que hace, que mientras ahora estamos en la línea de que tendrán que funcionarizar o laboralizar, 20 años después, estamos hablando del 99, y estamos en 2019, no está todavía las bases de cómo se funcionarizará o laboralizarán o tal, estabilizarán de alguna manera la figura, eso todavía, esto, faltarán como 3 años más o menos para que vea la luz. Estamos diciendo entonces que para llevar una política de igualdad desde una administración como es ésta, hemos tenido y tenemos personal precario, o sea personal muy formado y muy expertas, pero, sin embargo, precarizado (Entrevistas RPT-2).

A pesar de la inestabilidad del puesto de agentes de igualdad, con el paso del tiempo, su trabajo fue cada vez más visible dentro de las propias áreas de gobierno, direcciones y Distritos, pues desde su llegada, las actuaciones relacionadas con la sensibilización sobre perspectiva de igualdad de género fueron ayudando a que el personal técnico de estas entidades comenzara a familiarizarse más con la política de igualdad de género (Entrevista AI-1).

Durante esta última etapa, y luego de la aprobación de las Directrices de Transversalidad, se crearon 44 Unidades de Igualdad en las que se distribuyeron a las 34 agentes de igualdad de forma territorial y funcional tal y como se muestra en la Tabla 3.2. A nivel territorial, es decir en los 21 Distritos, se asignaron 26 agentes, ya que hay Distritos que por su tamaño requieren de hasta dos personas. A nivel funcional se asignaron las otras ocho agentes, las cuales se encontraban en las unidades de igualdad de las nueve Áreas de Gobierno, así como en la Coordinación General de la Alcaldía y la gerencia de la ciudad, además de los cinco Organismos Autónomos y en las siete empresas públicas municipales. Esta distribución, pone en evidencia que el personal técnico especializado resulta ser escaso para llevar a cabo la estrategia de transversalidad a nivel municipal.

Tabla 3.2. Distribución de agentes y unidades de igualdad en la Concejalía de Política de Género y Diversidad

Nivel	Unidad de Igualdad	Personal técnico especializado
-------	--------------------	--------------------------------

Territorial	21 Distritos	26 Agentes de igualdad
Funcional	9 Áreas de gobierno	8 Agentes de igualdad
	1 Coordinación General de Alcaldía	
	1 Gerencia de la Ciudad	
	5 Organismos Autónomos	
	7 Empresas públicas municipales	
	44 unidades de Igualdad	34 agentes de Igualdad

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, las agentes de igualdad entrevistadas coincidieron en señalar que una de las dificultades para llevar a cabo su labor durante esta última etapa, fue la falta de datos y estudios específicos sobre las diferentes brechas y situaciones de desigualdad que enfrenta la ciudad de Madrid, lo cual limitó el diseño de estrategias.

Luego nos hace falta también recursos que no solo son personas, sino mayores conocimientos, (...) hay información y datos que están a nivel de ciudad, otros que son a nivel incluso europeo porque no hay datos a nivel de Madrid, entonces nos vendría muy bien tener un conocimiento de las brechas de género, hacer un buen estudio de ese tema con vistas a tener elementos para el análisis, conocer lo que está pasando, y luego eso también nos ayudaría a aplicar mejor, bueno, modificar las políticas que estamos desarrollando para tratar de reducir esas brechas. (...). Yo es que intento ser realista, entonces siendo realista digo “bueno, si me dan un buen estudio de brechas de género, tenemos más personal, y seguimos con esa estrategia, pues ya conseguiríamos organizarnos para tratar de llegar lo mejor posible e ir avanzando en este proceso” (Entrevista RT).

Ahora bien, es importante señalar que, de acuerdo con el análisis de la información empírica, los cambios en las funciones y la legitimación de las agentes de igualdad durante esta última etapa del Feminismo Institucional, contribuyó a reforzar tanto la estructura como la política de igualdad del Ayuntamiento. Anteriormente las funciones de las agentes de igualdad se encontraban enfocadas en el desarrollo de políticas más específicas dirigidas a las mujeres que a la transversalidad de la perspectiva de género. Con la creación

de las Directrices y la ampliación de los Espacios de Igualdad que se consolidaron como espacios para llevar a cabo las políticas de igualdad específicas hacia las mujeres, el modelo de trabajo de las agentes de igualdad cambió, al enfocar sus funciones aun más en la incorporación del enfoque de género y la transversalidad en todas las políticas públicas municipales a través de las Unidades de Igualdad. Por lo tanto, en este periodo las agentes de igualdad, pasaron de ser las promotoras de la igualdad en los Distritos, mediante acciones específicas dirigidas al empoderamiento de las mujeres y la concienciación de la ciudadanía, a centrarse en la transversalidad e incorporar el enfoque de género, y a ocupar un lugar más relevante dentro de la estructura del Ayuntamiento, como personal especialista, con experiencia y formación en temas de género y promoción de la igualdad, sirviendo de referencia y apoyo para incorporar ese conocimiento en todas las políticas municipales (Entrevista RT).

A juicio de las agentes de igualdad entrevistadas esta etapa significó un avance para la política de igualdad, debido a la atención y relevancia que se le dio en contraste con los mandatos anteriores del PP, lo cual ayudó a que su trabajo tuviera más legitimidad institucional, fuerza y libertad para defender objetivos feministas en la política municipal. Por lo tanto, esta última etapa del análisis representa en definitiva un fortalecimiento del Feminismo Institucional. Para las agentes de igualdad este mandato municipal permitió que salieran de la “clandestinidad” como feministas, es decir, contribuyó a que su labor para defender y promover objetivos feministas fuera más eficiente, y que incluso pudieran hablar abiertamente desde este enfoque, tal y como se comenta a continuación:

Estoy contenta en el sentido de que de pronto si ha habido cambios de formas de funcionar, de poder hacer algunas cosas, de poder utilizar lenguajes, de no tener que esconder nada, es como el destape (Entrevista AI-5).

Sin embargo, como hemos visto, la situación laboral de las agentes de igualdad, a pesar del reconocimiento de la categoría, continúa dificultando su trabajo, aunque algunas llevan 20 años trabajando como personal técnico especializado su categoría como personal del Ayuntamiento, resulta insuficiente en relación a

las tareas que implica la transversalidad de género. Esto significa que el siguiente paso es su consolidación como personal funcionario dentro del Ayuntamiento, con funciones más claras centradas en la transversalidad que les ayude a tener un verdadero reconocimiento y un puesto consolidado y reconocido, es decir, que formen parte de la estructura del Ayuntamiento (Entrevista RT, AI-4 y AI-5).

3.4.7. El enfoque interseccional en las políticas municipales como oportunidad de acceso para la participación de nuevos/as actores/as

La ampliación del enfoque de las políticas municipales, a partir de la elaboración del PEIG (2018-2020) con la inclusión del enfoque en la interseccionalidad de desigualdades como principio, el cual, también se encuentra presente en los instrumentos de política mencionados anteriormente y, en especial, en el Plan de Derechos Humanos, influyó en la inclusión de problemáticas concretas y la participación de nuevas entidades asociativas en el diseño de medidas específicas dirigidas a mujeres gitanas, mujeres migrantes y personas LGBTI.

- *El trabajo con mujeres gitanas*

En el marco del PEIG (2018-2020) que incluye entre sus medidas la creación de un Comité de Crisis ante los casos de asesinato machista para analizar y mejorar la atención y prevención de la violencia, y a raíz del asesinato de Dolores Vargas por parte de su pareja en marzo de 2018, se creó un Comité de Crisis con el nombre de la víctima, en abril del mismo año, el cual ayudó a visibilizar la doble discriminación que afecta el acceso de las mujeres gitanas a medidas de atención, protección, justicia y reparación de los daños causados. Al mismo tiempo este Comité permitió que se llevara a cabo un diagnóstico y una propuesta para establecer un protocolo de detección, derivación y coordinación entre los Servicios Sociales y la Red municipal de recursos especializados en violencia de género y con ello mejorar los itinerarios que siguen las mujeres gitanas víctimas de violencia (Entrevista RP-1 y RPT-1).

Posteriormente, y a raíz de dicho Comité, la Red de Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia de Género en la pareja o expareja comenzó a trabajar junto con la Mesa de Mujeres Gitanas por la igualdad, la cual se integró de diversas asociaciones de mujeres gitanas que en coordinación con la Dirección de Promoción de la Igualdad y No Discriminación presentaron, en febrero de 2019, un documento con recomendaciones para mejorar la lucha contra la violencia machista entre las que se encuentran las siguientes:

- Promover la participación de las mujeres gitanas en los Espacios de igualdad.
- Contratación de mediadoras gitanas en la lucha contra la violencia machista.
- Formación de las mediadoras en los recursos municipales contra la violencia.
- Formación de las profesionales de los recursos municipales en claves interculturales de la comunidad gitana.
- Campañas de sensibilización específicas sobre diversidad étnica y de origen para informar sobre derechos.

- *Participación de mujeres migrantes*

Por otro lado, como resultado de las recomendaciones del Comité de Crisis Martha Arzamendia, nombre de una mujer paraguaya víctima de violencia machista, asesinada en julio del 2018, el Área de Política de Género y Diversidad trabajó junto con las embajadas y la Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe para dar a conocer su Red de recursos de atención y prevención a víctimas de violencia de género para promover el acercamiento y la confianza en las instituciones municipales por parte de las mujeres migrantes y con situación administrativa irregular, ya que, detectaron que el miedo a ser detenidas debido a su situación impedía que se acercaran a los servicios de atención que ofrece el Ayuntamiento de Madrid. Derivado de este hecho, el Ayuntamiento y la Red de Mujeres Latinoamericanas y el Caribe estrecharon lazos para trabajar en conjunto en la detección y prevención de la violencia con mujeres latinoamericanas (Entrevista RP-1 y RPT-1).

Por otro lado, también se destinó, en 2019, desde la Junta de Distrito de Usera y en convenio con la asociación Servicio Doméstico Activo (SEDOAC), un espacio propio para fomentar el asociacionismo y sindicalismo de las mujeres

trabajadoras del hogar, con servicio de acogida, asesoramiento y acompañamiento laboral y jurídico, así como atención psicosocial y actividades formativas e informativas (Diario de Madrid, 2019)

Con estas actuaciones, enmarcadas en las medidas del plan municipal PEIG (2018-2020), el Ayuntamiento logró dar visibilidad a la problemática de algunas mujeres migrantes a sufrir violencia de género, precariedad, trabajos inestables y menor oportunidad de acceso a los servicios y recursos del Ayuntamiento, al mismo tiempo que promovió su asociacionismo y la ampliación de la red de actoras de las políticas de igualdad. Sin embargo, esto ocurriría únicamente, mujeres migrantes de Latinoamérica y el Caribe, pero no con otras nacionalidades, como mujeres marroquíes, subsaharianas o pakistaníes, por mencionar algunas (Entrevista MA-3).

- *Personas LGBTI*

Las actuaciones dirigidas a las personas LGBTI se relacionan tradicionalmente con la gestión de la celebración del Orgullo, no obstante, durante esta cuarta etapa del Feminismo Institucional, el Ayuntamiento de Madrid mediante el área de Madrid Salud llevó a cabo en los Centros Municipales de Salud (CMS) un diagnóstico para conocer las discriminaciones a las que se enfrentan las diferentes personas LGBTI en el acceso a la promoción de la salud. El diagnóstico dio como resultado la necesidad de llevar a cabo formación al personal de promoción de la salud de los CMS, debido a su desconocimiento del tema, sin embargo, el proyecto no tuvo continuidad debido a la falta de presupuesto en 2018 (Entrevista RP-2).

El trabajo para atender los problemas concretos de violencia machista de las mujeres gitanas, mujeres latinoamericanas y el diagnóstico para conocer las distintas discriminaciones de las personas LGBTI, pone de manifiesto, entonces, que durante esta etapa de Feminismo Institucional el Ayuntamiento de Madrid, reconoció su responsabilidad para eliminar la discriminación múltiple, lo cual, permitió que por primera vez se visibilizaran y atendieran problemáticas concretas de ciertos grupos sociales, sin embargo, la atención fragmentada o

específica no fue suficiente para incluir y reconocer más situaciones de discriminación múltiple y experiencias.

3.4.7.1. Dificultades en la implementación del enfoque interseccional

El análisis de las entrevistas revela que con el establecimiento de la Concejalía de Políticas de Género se incorpora a la política municipal de igualdad el interés por abordar el enfoque interseccional en sus actuaciones, en parte debido a que las femócratas cuentan con formación académica feminista y a las observaciones por parte del movimiento asociativo feminista para incorporar esta perspectiva, así como por parte de organismos internacionales –en especial ONU-Mujeres– y la Unión Europea. No obstante, trabajar con la incorporación del enfoque de interseccionalidad fue complejo y por lo tanto exiguo en el desarrollo de las políticas municipales.

Por otro lado, el análisis de las entrevistas también reveló que las principales dificultades relacionadas con la atención a la diversidad y la inclusión del enfoque interseccional en las políticas municipales fueron, en primer lugar, un escaso conocimiento de la realidad, esto se refiere principalmente a la falta de información y diagnósticos específicos que aborden de manera compleja las problemáticas derivadas de las múltiples discriminaciones para una incorporación adecuada a las necesidades de la población, por lo tanto, se pone de manifiesto la necesidad de contar con datos más allá de los desagregados por género. En segundo lugar, se señala como dificultad la falta de atención e intencionalidad o voluntad política en la incorporación del enfoque, por parte del personal, debido a la poca formación e información en materia de interseccionalidad. En tercer lugar, por ende, las escasas referencias empíricas de otros gobiernos multinivel, debido a la novedad y complejidad que supone incorporar un enfoque interseccional en las políticas públicas, supuso también una dificultad para el personal técnico y también para el personal político de la concejalía y en específico de la Dirección General de Igualdad y no Discriminación (Entrevistas RP-2 y RPT-1).

Como hasta ahora se ha manifestado, la falta de tiempo representó un obstáculo para la mayoría de las estrategias y medidas propuestas por la Concejalía de igualdad, y este caso no es la excepción, ya que los dos años de actuación del Área de Políticas de Género y Diversidad dificultaron la obtención de una mayor experiencia y abordaje de las múltiples discriminaciones que se relacionan con el género. Finalmente, otra de las carencias que más se han repetido a lo largo de este análisis es la asignación de más personal para el organismo municipal de igualdad, que a aun cuando se incrementó al modificarse de Dirección General a Concejalía, la ampliación de su plantilla fue lenta y escasa en contraste con la magnitud y necesidades de las políticas de igualdad y en este caso para incluir el enfoque interseccional (Entrevista RPT-1).

3.4.7.2. Detección de un mejor abordaje y organización para incluir el enfoque interseccional

Si bien al establecerse el área de Políticas de Género y Diversidad la estructura y competencias fueron definidas pensando en abordar, además de la violencia de género, las políticas específicas de igualdad y la transversalidad de la perspectiva de género, la inclusión de los temas relacionados con la interseccionalidad. Sin embargo, con el tiempo, el personal municipal y responsable de este último tema, se daría cuenta que la estructura municipal tal y como se estableció, diversificó y trató de manera separada el trabajo del enfoque interseccional, pues como se ha visto, se enfocaron mayores esfuerzos en la comunidad gitana y en las mujeres latinoamericanas, debilitando el trabajo con otras desigualdades.

Lo anterior pone en evidencia que la estructura de la Concejalía se distribuyó desde un enfoque múltiple para abordar las diferentes desigualdades relacionadas con el género, ya que si bien se reconoce la diversidad de las mujeres y la posibilidad de que enfrenten una doble discriminación, como consecuencia del género y la etnia o el género y la situación migratoria, por otro lado, cada una de las desigualdades que forman parte de la competencia de la Dirección General de Igualdad y no discriminación, se abordaron de manera

aislada impidiendo una lectura más compleja y cruzada de las mismas, dando como resultado que la problemática interseccional de las migrantes que no provienen de países de Latinoamérica y las personas LGBTI se invisibilizaran, o incluso que se ignoraran otras problemáticas, por ejemplo, las personas LGBTI de población gitana que suelen tener mayores dificultades de acceso y seguridad que las personas gitanas heterosexuales. En este sentido, el hecho de que el Departamento de Diversidad conceptualmente fuera tan heterogéneo y enfocado en lo que la literatura llama un modelo aditivo (Hancock 2007, Platero 2012, p. 14), es decir, que entre sus competencias se encontrara hacerse cargo de las desigualdades de la población gitana, la población migrante, las personas con discapacidad y las personas LGBTI, no permitió abordar el impacto de las relaciones recíprocas de cada desigualdad (Entrevista RPT-1 y RP-2).

En este sentido, y a pesar de que este enfoque se considera innovador debido a que no solo reconoció problemáticas que anteriormente no habían sido abordadas, sino que además permitió incluir la participación de más actoras del movimiento asociativo, el personal responsable de las políticas de igualdad (RP-2 y RPT-1), reflexionaron que para mejorar el trabajo de la Dirección General de Igualdad de Género, la atención específica de la población gitana y de la población con diversidad funcional podría haber estado a cargo de otro departamento que a su vez abordara políticas con perspectiva interseccional, es decir un organismo unitario, con lo cual, la D. G. de Igualdad y Género, habría podido encargarse tanto de los temas de género como con aquellos relacionados con la población LGBTI que también forman parte de los problemas de desigualdad de género, y de esta manera, se promovería el desarrollo de políticas feministas e interseccionales en todo el Ayuntamiento (Entrevista RPT-1). También consideraron la posibilidad de contar con una Subdirección o Dirección General encargada de Diversidad, ya que esto significaría contar con mayores recursos económicos, humanos y organizativos (Entrevista RP-2).

Finalmente, tomando en cuenta que en el Ayuntamiento es habitual llevar a cabo acciones específicas, en lugar de incluir el enfoque interseccional en las políticas municipales, las entrevistadas señalaron la necesidad de contar con un Plan específico con enfoque múltiple que aborde las directrices para implementar la

interseccionalidad en las políticas públicas que permita incluir el enfoque ya sea desde las Unidades de Igualdad de Género que se encargan de la política de transversalidad de género en todas las Áreas de Gobierno, Distritos, Organismos Autónomos y Empresas Públicas municipales, lo cual permitiría coordinar la transversalidad del enfoque interseccional en las políticas del Ayuntamiento de Madrid (Entrevista RP-2).

3.4.8. Otros accesos de participación para el Movimiento Feminista y de Mujeres en las políticas municipales de Ahora Madrid.

Como hemos visto, durante los 16 años (1999-2015) que las políticas municipales de igualdad corrían a cargo de los gobiernos del PP, la principal vía que permitía el acceso a la participación del movimiento asociativo de mujeres y feminista se encontraba en el Consejo de las Mujeres, el cual, representó uno de los instrumentos de participación más importantes para el Feminismo Institucional madrileño, sobre todo en lo relacionado con la evaluación de los planes municipales y la elaboración de propuestas. Sin embargo, este Consejo fue poco dinámico, debido a que, desde su creación los cambios han sido escasos tanto de su estructura como de las entidades que la componen, en especial, si tomamos en cuenta que dichas entidades, por la propia naturaleza del consejo, están más relacionadas con la movilización política y el contacto institucional.

Por lo tanto, la dinámica que hasta ahora ha tenido el Consejo de las Mujeres, pone de manifiesto la limitación de la representación del gran espectro del movimiento asociativo feminista y de mujeres en las políticas municipales madrileñas, sobre todo, si se trata de las mujeres más jóvenes que forman parte importante del movimiento y que lo han fortalecido a partir de las manifestaciones feministas de los últimos años. Jóvenes que además suelen ser parte de aquellas entidades asociativas que no están acostumbradas, que desconocen o incluso, que tradicionalmente como ocurre en todo el territorio español, no están de acuerdo o con mantener un contacto con el gobierno. Por ende, ya sea que se movilicen de manera individual o formen parte de un colectivo feminista, estas entidades y mujeres, lo hacen de manera autónoma a las instituciones, es decir, independiente a cualquier organismo político o sindicato. En este sentido, se puede decir que durante esta trayectoria, el movimiento asociativo de mujeres y feministas tuvo una representación sesgada, ya que no incluía al feminismo autónomo.

Sin embargo, como se pone de relieve, esto no se debió únicamente a la limitación de los accesos institucionales que facilitarían dicha participación, sino

también a la falta de interés por parte del movimiento, que como sabemos frecuentemente presenta dificultades para generar alianzas con el Estado y con poca tradición en la actuación institucional y, sobre todo, municipal, tal y como lo describe a continuación:

El movimiento feminista, en general, creo que adolece de una visión municipalista, o no le da la vida, o sea las grandes luchas de movimientos feministas son más globales, creo que no termina de visibilizar la importancia que tienen las políticas locales en este caso en el Ayuntamiento de Madrid en cuestiones de igualdad y de feminismos (Entrevista MA-2)

Cabe aclarar que esta dificultad en la representación del movimiento feminista y de mujeres, no fue proporcional a la efectividad de las diferentes estructuras municipales del Ayuntamiento para poner en marcha políticas de igualdad durante los mandatos del PP, ya que, como hemos visto, algunas femócratas y, sobre todo, las agentes de igualdad, fueron actores/as importantes para el desarrollo del feminismo municipal madrileño que incluso en ocasiones llegaron a formar alianza con el Consejo de las Mujeres de la ciudad estableciendo el trabajo en red del triángulo de terciopelo.

3.4.8.1. Las mesas de igualdad en los Distritos madrileños.

A diferencia de los mandatos anteriores, el gobierno municipal de Ahora Madrid logró desarrollar y potenciar otras formas de participación ciudadana con una estructura representativa “desde más abajo” a través de los Foros Locales (Entrevista AI-6), los cuales sustituían a los Consejos Territoriales de los Distritos, creados en 2005 en el gobierno de Ruiz-Gallardón, como órganos de participación vecinal. El 23 de diciembre de 2016, se aprueba en el Pleno del Ayuntamiento el *Reglamento Orgánico de funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos*, en el cual, se expresa que los Foros Locales como órganos de información y participación ciudadana en el ámbito territorial, se configuran como espacios con capacidad para la adopción de acuerdos de iniciativas y propuestas sobre aspectos propios de la acción municipal en los Distritos, por lo tanto, se crean como instrumentos para conocer las propuestas y necesidades de la población madrileña con un enfoque de abajo hacia arriba.

Dichos Foros se componían de distintas mesas de trabajo enfocadas en diversos ámbitos para el desarrollo de tareas específicas, en materia de educación, cultura, deporte, igualdad, etc. La estructura de los Foros también incluyó una Presidencia, una Vicepresidencia, una Comisión Permanente y una Secretaría. La Comisión Permanente incluía la participación -con voz, pero sin voto- de las y los concejales/es de Distrito, del vicepresidente/a y de las personas encargadas de coordinar las mesas, que fueron previamente elegidas por sus integrantes. Por otra parte, también pudieron formar parte de las mesas -con voz, pero sin voto-, técnicas/os y expertas/os en la materia correspondiente, así como algunas entidades invitadas a participar. Cabe destacar que, los Foros Locales se crean con autonomía y capacidad para regular su funcionamiento y con el número de mesas de trabajo que se estimara necesarias.

A pesar de que las temáticas de las mesas en los Distritos fueron variadas de acuerdo a las necesidades y propuestas de los vecinos de cada barrio, todos los Distritos contaron con mesas que trataban temas relacionados con la igualdad de género, lo cual, pone de manifiesto que el interés tanto del Ayuntamiento como de la sociedad civil se enfocó en incluir las voces de las mujeres en las políticas municipales, así como la diversidad de opiniones y propuestas, ya que de acuerdo con el Reglamento, uno de los objetivos principales de los foros, era promover la participación territorial “para todas las personas que habitan la ciudad en igualdad de condiciones, independientemente de su edad, sexo, orientación sexual, ideológica o religiosa, origen, grupo convivencial o cultural, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social” (p.3)

En este sentido, la creación de los Foros Locales pone de manifiesto el interés por parte del Ayuntamiento de contar con la opinión diversa de todas las personas y movimientos sociales de la ciudad. Es así que a través del enfoque participativo de las mesas de igualdad, el Ayuntamiento logró ampliar la participación en las políticas locales de igualdad, fomentando además, que muchos grupos de feministas y mujeres que antes no se acercaban a las instituciones, lo hicieran por primera vez, permitiendo que el gobierno municipal pudiera conocer los diversos intereses y experiencias de otras entidades del

movimiento asociativo y mujeres feministas que anteriormente no se encontraban representadas en el Consejo de las Mujeres. De modo que, se pone de relieve la apuesta por parte del gobierno municipal de Ahora Madrid por la democratización de las políticas de igualdad de género al incluir un enfoque más transformador. Al mismo tiempo, contribuyó a que el movimiento asociativo se fortaleciera y a que se tomaran en cuenta las diversas voces de las mujeres en la política municipal, es decir una representación tanto descriptiva como sustantiva.

El análisis de las entrevistas, revela que las mesas de igualdad además de representar una oportunidad importante de acceso para el movimiento feminista y de mujeres a las políticas públicas para integrar sus objetivos, también fue un espacio que ayudó a que se crearan alianzas entre las participantes de las mesas, las agentes de igualdad de los territorios, e incluso con ciertos espacios de igualdad de los Distritos para trabajar algunas de las propuestas e iniciativas de las propias mesas de igualdad. Gracias a las mesas de igualdad, se reconoció aun más que los Distritos encarnan un espacio idóneo para la comunicación entre el movimiento asociativo y el gobierno municipal. Sin olvidar que para lograr dicha comunicación las agentes de igualdad de los Distritos fueron una pieza clave, pero también la confianza que generó el hecho de que un gobierno de izquierda estuviera al frente del Ayuntamiento, promoviendo que las entidades del movimiento se acercaran aun más a los accesos institucionales disponible para su participación, como a las agentes de igualdad de los Distritos.

Las mesas de igualdad se convirtieron además en espacios de detección y derivación de casos de víctimas de violencias machistas, ya que, debido a la cercanía con la ciudadanía, como también ocurre con los Espacios de Igualdad de los Distritos, y a las actividades llevadas a a cabo en relación al tema, para muchas mujeres era más fácil acercarse a ambos espacios.

Una de las actuaciones más destacadas que surgió de la iniciativa de las mesas de igualdad de los Distritos fue la colocación de puestos de atención, información y ayuda a víctimas de violencia machista durante las fiestas populares de los barrios, llamados “Puntos Violeta”. Los cuales surgen de manera autoorganizada

en barrios, como Lavapiés, por parte de vecinas y entidades organizadas de mujeres y feministas, que posteriormente el Ayuntamiento apoyó y promovió durante la etapa de Celia Mayer como concejala del área de Políticas de Género y Diversidad. Cabe destacar además que el área se encargó de brindar formación a las voluntarias de los Puntos Violeta, sobre prevención atención de violencia machista. Esta iniciativa se dio en la línea de los primeros Puntos Violeta que tuvieron lugar en 2015 durante las fiestas de Pamplona, y que se replicarían en otras ciudades como Barcelona o San Sebastián, con el objetivo de eliminar las agresiones sexistas y mejorar la seguridad para las mujeres durante las fiestas populares, así como informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre los recursos disponibles de orientación, atención y denuncia de la violencia machista (Larrañeta 2018; Entrevista MA-6).

Los Puntos Violeta en Madrid también sirvieron de apoyo para difundir la campaña del Ayuntamiento “No es No, Madrid libre de violencia machista”, algunas mesas, incluso comenzaron a diseñar protocolos de actuación para saber cómo actuar y orientar a víctimas de violencia sexista durante las fiestas, como es el caso del Distrito de Arganzuela.

Otras actuaciones que se llevaron a cabo desde las mesas, fueron la iniciativa de promover la apertura o ampliación de los Espacios de Igualdad en algunos Distritos; la colocación de Buzones Violetas para expresar de forma anónima situaciones de desigualdad, agresiones o discriminaciones sufridas; y la colocación de pancartas en fachadas de los edificios municipales, como un símbolo del rechazo por parte del Ayuntamiento a la violencia machista y como recordatorio de las víctimas, que sería aprobado por unanimidad en los Plenos de los Distritos. Sin embargo, dichas pancartas serían retiradas de manera inmediata, luego del cambio de gobierno municipal en junio de 2019, principalmente en las Juntas de Gobierno representadas por el PP (Noriega, 2019).

Debido a la gran diversidad de los Distritos de Madrid, las mesas no lograron tener una agenda en común desde sus inicios y cada una proponía actividades diferentes de acuerdo a la forma en la que interpretaban la política de igualdad

del Ayuntamiento (Entrevista MA-3). Por esta razón, en septiembre de 2017, por iniciativa de la “Plataforma de Impacto de Género Ya!” (una entidad del movimiento asociativo feminista dedicada durante 10 años a revisar los presupuestos del Estado), el área de Celia Mayer reúne a todas las coordinadoras de las mesas de los Distritos y se crea la Red de Mesas de Igualdad de los Foros Locales de los 21 Distritos, en donde las coordinadoras, como transmisoras de sus experiencias desde cada una de sus mesas, lograron poner en común algunos de sus trabajos en colaboración con el área de Políticas de Género y Diversidad, tales como³⁶:

- Campañas realizadas para educar en igualdad en colegios e institutos;
- Cambios de nombres de algunas calles por nombres de mujeres relevantes;
- Actividades para la inserción en el mercado laboral de mujeres desempleadas;
- Visibilización y análisis de las necesidades de las mujeres mayores;
- Estudio de las situaciones de las mujeres prostituidas;
- Investigación de la situación de las viudas;
- Desarrollo de diagnósticos de igualdad por Distritos;
- Puesta en marcha de aulas de igualdad y bibliotecas de estudios feministas;
- Impulso del enfoque de género en el trabajo de todas las mesas de los Foros Locales, etc

Sin embargo, debido a la falta de tiempo y la poca capacidad de personal en el Ayuntamiento, muchas iniciativas quedaron sin concluir o sin inaugurar (Entrevista MA-6). No obstante, las mesas de igualdad permitieron ser un contacto más cercano con una parte de la ciudadanía y con la realidad de los Distritos que las políticas de igualdad necesitan para su desarrollo, más aún si se toma en cuenta que la movilización feminista aumentó en los últimos años y, por lo tanto, sus objetivos fueron cada vez más diversos. Las mesas de igualdad llegaron a ser una pieza importante para el trabajo de la concejalía de Políticas de Género y Diversidad, aportando conocimiento que la concejalía no podía obtener debido a sus carencias, tal y como lo expresa desde su experiencia una de las activistas feministas entrevistadas que formaron parte de las mesas de igualdad:

³⁶ Nota informativa de la mesa de igualdad del Distrito de Salamanca, recuperado de: <https://foroslocales.madrid.es/salamanca/red-de-mesas-de-igualdad-de-los-foros-locales/>

hemos trabajado codo con codo con el Área de igualdad y nos lo han agradecido cincuenta mil veces, porque en cada una de esas reuniones que hemos tenido con ellas les hemos dado material y un trabajo de campo que ni ellos mismos podían hacer porque no tenían personal, porque cuando la corporación empezó a impulsar toda el área estaban en rodaje, no les ha dado tiempo ni siquiera a dotar de recursos, de personas que pudiesen hacer ese estudio y eso lo estábamos haciendo nosotras en los Distritos (Entrevista MA-6).

Por último, es necesario señalar que de acuerdo con el análisis de las entrevistas, las principales dificultades a las que se enfrentaron las mesas de igualdad, fue sobre todo, el corto tiempo que contaron para trabajar en sus propuestas, las cuales, tenían que esperar a ser aprobadas por el pleno para ponerse en marcha, así como gestionar la asignación de presupuesto para trabajar en las iniciativas propuestas, ya que las mesas no contaban con presupuesto ni autonomía para llevarlas a cabo.

3.4.8.2. Plataforma Feminista Ante los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid

La “Plataforma de Impacto de género Ya!” llegó al Ayuntamiento de Madrid por invitación del concejal de Economía y Hacienda, Carlos Sánchez Mato, quien solicitó su ayuda para incluir un informe de impacto de género en los presupuestos de 2016. Sin embargo, debido a la premura con la que se tenía que elaborar el primer informe, la Plataforma de Impacto de Género Ya colaboraría para su realización en 2016, que dio como resultado, a juicio de las integrantes de la Plataforma entrevistadas, un informe precipitado y poco operativo, pero que a pesar de ello, sería la primera vez que el gobierno municipal incluiría un Informe de Impacto de género en sus presupuestos y que además se comprometía con la Plataforma en tres puntos: En primer lugar, llevar a cabo la evaluación del presupuesto con enfoque de género en colaboración con la entonces área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo; en segundo lugar, conformar una estructura administrativa encargada de evaluar el impacto de género de los presupuestos municipales que incluya la formación en género de las y los funcionarios que gestionan el presupuesto, así como la inclusión de

indicadores de género en los programas municipales para facilitar su evaluación; y en tercer lugar, asignar un espacio para el trabajo de la Plataforma (Entrevista MA-3, MA-4, MA-5),

Al adquirir los compromisos anteriores, el 8 de marzo de 2016 la alcaldesa de Madrid aprueba la creación de la Comisión de impacto de género en el presupuesto, presidida por el concejal de Hacienda y vicepresidida por la concejala de Equidad, que en aquel momento era Marta Higuera. Dicha Comisión se compone de tres altos cargos del área de Economía y Hacienda, dos altos cargos de la concejalía de Igualdad y un alto cargo de Coordinación Territorial, tomando en cuenta que el presupuesto del Ayuntamiento, a pesar de que está más centralizado en las áreas de gobierno, también existe una parte que los Distritos se encargan de gestionar (Entrevista MA-3, MA-4, MA-5).

Tomando en cuenta la importancia de contar con el conocimiento que emana de los Distritos, la Plataforma también solicitó al Ayuntamiento incluir un enfoque participativo en su trabajo, que integrara las voces del movimiento feminista de la ciudad en la realización de los informes de impacto de género. Lo cual, serviría además para mitigar la desconfianza de las entidades feministas con las instituciones y, a través del análisis de los presupuestos, concibieran que hay una voluntad política que tiene un impacto en las mujeres y que es posible evaluar a través de indicadores (entrevista MA-3). De ahí que surge la iniciativa de reunir a las coordinadoras de las mesas para crear la Red de Mesas de Igualdad para invitar a las participantes a analizar conjuntamente los presupuestos municipales.

A través de un taller de formación impartido por la “Plataforma de Impacto de género Ya”, las mesas de igualdad se integraron al proyecto (Entrevista MA-3, MA-4, MA-5). A través de este proyecto, se amplía la participación del movimiento asociativo de manera territorial y se crea un nuevo puente de alianza entre las participantes de las mesas que forman parte del activismo feminista y el gobierno municipal, mediante trabajo con la Plataforma, logrando además acumular experiencias y conocimiento, tanto para el movimiento asociativo como

para el Ayuntamiento y su relación, tal y como lo expresa a continuación una de las integrantes de la Plataforma de Impacto de Género:

Hicimos un taller, (...) Y el taller fue especialmente positivo, porque hicimos lo que llamamos un taller de formación entre iguales. Entonces no sé, estábamos a lo mejor 15 o 20, cada una más o menos de un Distrito de una organización y cada una con un ordenador pinchábamos la página web del Ayuntamiento y veíamos el presupuesto y entonces íbamos analizándolo (Entrevista MA-3).

Posteriormente se crea la Plataforma Feminista Ante los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid (PFAPAM), el 16 de octubre de 2017, en la cual las participantes de las mesas de igualdad de la mayoría de los Distritos y de varias organizaciones feministas del municipio formaron parte importante. Desde entonces cerca de cien activistas del movimiento de la ciudad se reunieron en varias ocasiones en algunos de los Espacios de Igualdad para analizar el presupuesto del Ayuntamiento, y en alguna propuesta de mejora como instrumento de las políticas municipales de gobierno local.³⁷

El trabajo de la PFAPAM dio como resultado, un informe que fue llevado a las áreas del Ayuntamiento y aceptado como el Informe oficial de impacto de género adjuntado en el presupuesto general del Ayuntamiento, y al mismo tiempo logró que el gobierno de Madrid incluyera en su trabajo la realización de informes de impacto de género en todas las partidas presupuestarias a través de las Unidades de Igualdad (Entrevista MA-6). Esto significa que, mediante esta iniciativa trabajada de forma conjunta entre el movimiento feminista y el Ayuntamiento, se consiguiera transversalizar el enfoque de género en materia presupuestaria.

Finalmente, el análisis también permite inferir que pese al intento de incluir las diversas voces de las mujeres en el centro de las políticas municipales, el tiempo y la falta de personal fueron algunos factores que representaron un obstáculo para la participación, pero también, la falta de compatibilidad de los plazos y

³⁷ Alegación Plataforma Feminista Ante los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid al proyecto presupuestario 2018 (4 de junio de 2018). Documento proporcionado por la Plataforma

tiempos del funcionamiento administrativo y los tiempos del activismo feminista, el cual, ocupa de manera voluntaria el tiempo restante al de su vida y responsabilidades cotidianas de las integrantes del movimiento. Es necesario que se trabaje “mucho para que realmente haya una democracia participativa, es decir, para que haya posibilidad de entendimiento entre ambas partes” (Entrevista MA-3). Para ello es necesario que a nivel institucional se tenga en cuenta al convocar reuniones y establecer plazos en momentos y horas que sean factibles para las personas que forman parte del movimiento feminista y de mujeres, sobre todo para lograr facilitar y mantener las alianzas (Entrevista RPT-1 y MA-3)

CAPÍTULO 4. POLÍTICA MUNICIPAL DE IGUALDAD DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de dar respuesta a las preguntas de investigación ¿qué tan feministas son los objetivos de las políticas del Ayuntamiento de Madrid? y de identificar ¿cómo se ha ido interpretando y dado solución al problema de la desigualdad en las políticas del Ayuntamiento?, es decir cómo se ha ido modificando el discurso con respecto a los temas relacionados con la desigualdad, este capítulo, parte de la idea de que diversos actores/as articulan el significado de la igualdad de las políticas públicas y que por lo tanto, la forma de dar respuesta a esta pregunta es a través del análisis de los marcos que se encuentran en dichas políticas, razón por la cual, lo que aquí se presenta son los resultados del Análisis de Marcos Interpretativos realizado a las políticas de igualdad de género del Ayuntamiento, en específico de los cuatro planes de igualdad elaborados como un instrumento de política municipal, desde el surgimiento del Feminismo Institucional del municipio de Madrid en 1999.

En primer lugar, se explica qué es y cómo se utilizó el Análisis de Marcos Interpretativos para dar respuesta a las preguntas anteriores, que se relacionan con conocer la forma en la que se ha ido interpretando la desigualdad a lo largo del tiempo, y cuáles han sido sus limitaciones y oportunidades en su papel promotor de la igualdad de género. Esta primera sección, se compone de tres subsecciones más. En un primer momento se expone en que consiste el Análisis de Marcos Interpretativos como metodología aplicada en esta tesis, su principal herramienta, las dimensiones que la componen, el análisis comparativo de marcos y la principales ventajas y desventajas de esta metodología. En un segundo plano, mediante una nota metodológica se expone cómo se llevó a cabo el análisis de marcos interpretativos aplicado a la política municipal de Madrid.

En segundo lugar, una vez explicada la metodología, en el resto de las secciones de este capítulo se presentan los resultados del análisis comparativo de los

marcos en los cuatro planes de igualdad. Esta segunda parte del capítulo se divide en tres secciones donde se analiza con detalle cada uno de los temas propuestos. En la primera sección se explora cómo se interpreta la Transversalidad o Mainstreaming de la perspectiva de género en cada uno de los cuatro planes como parte de los principales objetivos o principios de la política municipal del Ayuntamiento, mostrando los enfoques evolutivos por los que ha viajado el discurso de los textos. Posteriormente, se muestra el análisis de temas de contenido de los planes aplicado a dos temas: violencia de género y corresponsabilidad, los cuales ayudan a contrastar hasta que punto se puede promover un cambio estereotipos de género en el discurso de las políticas municipales o por el contrario si refuerzan desigualdades y representaciones tradicionales de los roles de género.

4.1. ¿Qué es el Análisis de Marcos Interpretativos?

El análisis de marcos interpretativos se ha utilizado para examinar los discursos de las políticas y el papel que tienen los/as actores/as institucionales, políticos y sociales, en la construcción de dichos discursos (Viñas, 2009, p. 123). De acuerdo con Verloo (2005), el análisis de marcos es una metodología que ayuda al estudio comparativo de la estructura de la desigualdad de género como un problema de política. Asume que existen múltiples interpretaciones de la desigualdad presentes en la formulación de políticas, las cuales pueden contribuir a la exclusión o al dominio de ciertos marcos, e incluso al conflicto de estos en el discurso.

Un marco (*frame*) es un esquema interpretativo que estructura el significado de la realidad, “no es una ideología inerte, sino que está en evolución constante para conseguir apoyos y convencer a los demás” (Harguindéguy, 2015, p. 45), es decir, los marcos ayudan a la persuasión o difusión de ideas, “ya que definen y asignan significados a los eventos y a los acontecimientos” (Viñas, 2009, p. 124).

Por otro lado, un marco interpretativo de política (*policy frame*), es la forma en la que se percibe y representa la estructura de la realidad, la manera en la que se ve y se entiende el mundo (Harguindéguy, 2015, p. 45). Mieke Verloo (2005) define que un marco interpretativo de política “es un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (p. 21). De acuerdo con Viñas (2009) enmarcar también “tiene una función de prognosis”, lo significa que no solo interpreta un problema, sino que además anticipa soluciones y cursos de acción para resolver el problema, por lo tanto, un marco interpretativo también atribuye “qué es lo que tiene que hacerse, quién tiene que hacerlo y cómo hacerlo” (p. 124)

Para analizar los marcos interpretativos de política dominantes o en conflicto que se utilizan en la construcción de la realidad por parte de los actores sociopolíticos presentes en los discursos, tenemos el análisis de marcos interpretativos (*policy*

frame analysis) (Platero, 2012). El método del análisis de marcos interpretativos, por lo tanto, intenta identificar los marcos presentes y en conflicto que dan sentido a diferentes situaciones, y que al mismo tiempo atribuyen responsabilidades y proponen soluciones. (Bustelo y Lombardo, 2006; Platero, 2012).

Al respecto, Verloo y Lombardo (2007, p. 32) explican que los marcos interpretativos se encuentran relacionados con la comprensión personal de la realidad, filtrando prejuicios que pueden desviar nuestra atención o enfocarla solo en algunos aspectos de dicha realidad, al tiempo que puede hacer que se descuiden otros. Sin embargo, una mayor conciencia de los “prejuicios” culturales, puede contribuir a fomentar una actitud más crítica con respecto a nuestras preconcepciones de la realidad. Por lo tanto, el análisis de marcos interpretativos muestra los marcos que se encuentran presentes en los textos sobre políticas de igualdad de género, así como las inconsistencias en la formulación de políticas.

Citando a Verónica Viñas (2009) “en el contexto de las políticas públicas, un ‘problema’ generalmente se estructura en un diagnóstico (cuál es el problema) y un pronóstico (cuál es la solución) de una cuestión determinada” (p. 125). Al existir diferentes formas de abordar los problemas, múltiples interpretaciones de diagnóstico y pronóstico compiten entre sí.

El análisis de marcos interpretativos, no solo parte del contexto de las políticas públicas, sino también del enfoque feminista propuesto por Carol Bacchi (1999) sobre *¿Cuál es el problema?* Este enfoque, examina y debate los efectos que tiene la forma en la que los problemas públicos son representados por los gobiernos. El análisis de la representación del problema en los discursos políticos determina las formas en las que se interviene para dar solución al problema y lo que se piensa que debe cambiar. En otras palabras, la interpretación de los significados que se encuentran en las políticas construye a identificar los marcos del problema. El análisis propuesto por Bacchi, por lo tanto, ayuda a identificar las categorías y representaciones que reflejan el significado discursivo y los intereses que se representan, y al mismo tiempo, la ausencia,

subordinación o eliminación de otro discurso. En resumen, al analizar ¿Cuál es el problema? podemos encontrar cuál es el significado discursivo particular del problema que se aborda, esto es lo que da sentido a que existan diferentes respuestas a las representaciones del problema sobre la desigualdad, no solo por los actores políticos, sino también por las feministas, académicas y activistas, pues como se ha visto, no existe un consenso respecto a cuál es el diagnóstico y el pronóstico a este problema, y es por ello que las políticas varían de acuerdo con su visión (Bustelo y Lombardo, 2009).

El análisis de marcos interpretativos se ha convertido en una metodología importante para la formulación y el estudio de políticas de igualdad, al contribuir con una herramienta que permite afinar la mirada para detectar sesgos de género e inconsistencias, además de que visibiliza las exclusiones de algunos actores, al poner en evidencia la visión y estrategia que se asigna al concepto de igualdad (Alonso, 2010; Verloo y Lombardo, 2007). En definitiva, esta metodología, busca identificar los marcos presentes en las políticas públicas y conocer la forma en la que se representan y dan solución a los problemas de manera explícita o implícita, así como el papel de los actores en la interpretación de dichos problemas, y sus propuestas para resolverlos.

4.1.1. Preguntas guía, una herramienta para el análisis de marcos interpretativos

El análisis de marcos interpretativos fue utilizado en el proyecto europeo MAGEEQ (*Mainstreaming Gender Equality in Europe*), el cual fue un estudio comparativo sobre la definición del problema de la desigualdad de género en las políticas de países europeos y de la Unión Europea, de 1995 hasta 2004. El proyecto, desarrolló un marco conceptual que resultó en un conjunto de preguntas que sirvieron de guía para el análisis de marcos en las políticas de igualdad de género de acuerdo a ciertos criterios. Las Preguntas Guía se basan en elementos de la teoría del movimiento social, la teoría de género, el análisis

del discurso y la teoría política. Dichas Preguntas Guía³⁸, que inicialmente fueron una plantilla para la codificación de los marcos presentes en los documentos de políticas analizados, se han convertido en una herramienta que facilita el análisis comparativo de los marcos que ayuda a establecer y discriminar las diferentes dimensiones de diagnóstico y pronóstico del problema de política, de todos los textos que se analizan (Verloo 2005, p. 27).

4.1.1.1. Dimensiones

Como señala Verloo (2005) el análisis de marcos como herramienta utilizada dentro de la teoría de los movimientos sociales, se estructuraba básicamente por algunas dimensiones discursivas que examinaban el diagnóstico, la atribución de responsabilidades, el pronóstico y la llamada a la acción. Bustelo y Lombardo (2009) definen el diagnóstico y el pronóstico de la siguiente manera:

El diagnóstico (*diagnosis*) se refiere a la identificación del problema y la atribución de culpa o causalidad. La creación del pronóstico (que trata sobre cómo debe ser tratado el problema) depende de la creación de marcos de pronóstico (*prognosis*). (p. 27)

Sin embargo, con el proyecto MAGEEQ, fueron agregadas otras dimensiones de análisis en las preguntas guía, que forman parte de la metodología y que estructuran un marco de política. De acuerdo con Verloo y Lombardo (2007, pp. 33-35) estas son:

- *Dimensiones de Género.* Al utilizar el “género” como una dimensión, se ayuda a detectar la manera en la que se aborda esta perspectiva en los discursos políticos, principalmente, al hablar de la complejidad que conlleva tratar enfoques como el interseccional, “cuestionando hasta qué punto los discursos de las políticas representan otras desigualdades estructurales más allá del género” (Verloo y Lombardo, 2007, pp.33).
- *Voz.* Para Bustelo y Lombardo (2009, p. 27) esta dimensión ayuda a identificar la exclusión, inclusión y poder de los actores. Esto se debe a que tener en cuenta la voz como parte del análisis permite identificar qué

³⁸ El cuestionario completo con explicación de las preguntas se encuentra en la página web: <http://www.ucm.es/info/mageeq/herramienta.htm>.

experiencias y perspectivas se incluyen o se excluyen en los textos oficiales de políticas, en este sentido, cabe cuestionar quién o quiénes tienen o deberían tener voz en el discurso político para definir y resolver el problema de desigualdad de género.

- *Roles y normas.* Los discursos sobre políticas tienden, implícita o explícitamente, a atribuir diferentes roles a diferentes actores. Esta dimensión ayuda a identificar cuál es el grupo que tiene el problema que se representa sobre desigualdad de género y por lo tanto, quiénes además de no tener el problema o verse afectado por éste, aparece como un grupo normativo que, al mismo tiempo, puede ser referente y que también define al grupo problemático, es decir, define que es lo que se considera como bueno o como malo (Bustelo y Lombardo, 2009, p.27).
- *Localización.* Esta dimensión permite profundizar cuáles son las estructuras principales en las que se ubica la desigualdad de género, es decir, dónde se encuentra localizado el problema y la solución, ya sea en la organización del trabajo, de la intimidad o de la ciudadanía.
- *Mecanismos.* Mediante las preguntas ¿cuáles son los principales mecanismos que mantienen y reproducen las desigualdades de género? y ¿cómo debe resolverse? se muestran las líneas que representan el problema, es decir, si está en “en líneas materiales (a través del acceso y redistribución de recursos) o en líneas discursivas (a través de la atribución de normas e interpretaciones legales y / o culturales) o mediante el uso o la legitimación de la violencia” (Verloo y Lombardo, 2007, p. 35).
- *Equilibrio.* Al ser la desigualdad de género un concepto controvertido, podemos encontrar una multiplicidad de debates y marcos interpretativos que pueden generar, también, soluciones muy diversas. La dimensión de equilibrio permite detectar inconsistencias dentro de un marco de política, al examinar la correspondencia entre el diagnóstico y las soluciones que se presentan en un texto de política analizado.
- *Causalidad.* A través de esta dimensión se aborda lo que se ve como causa del problema dentro del diagnóstico (Bustelo y Lombardo, 2009, p. 27)

Por lo tanto, algunas de las cuestiones que se analizan en los textos con la ayuda de las preguntas guía para conocer el diagnóstico son: ¿Cuál es el problema tal y como se representa? ¿Quién(es) se supone que tiene/n el problema? ¿Dónde está localizado el problema, en la organización del trabajo, de la intimidad o de la ciudadanía? ¿Qué mecanismos contribuyen a perpetuar el problema? ¿Cuáles son sus causas y sus responsables? Mientras que, para identificar el pronóstico, se utilizan preguntas tales como: ¿Qué solución se ofrece al problema? ¿Cómo alcanzar los objetivos? ¿Qué mecanismos pueden contribuir a solucionar el problema? ¿Dónde está localizada la solución?

El análisis de cada documento finaliza con la construcción de un "súpertexto", el cual permite que el significado oculto de un texto se haga explícito en los resúmenes de las principales dimensiones de las preguntas, a través de diferentes códigos (Verloo, 2005, p. 27). De acuerdo con Bustelo y Lombardo (2009) el análisis de marcos interpretativos se divide en dos partes, la primera es cuando los textos seleccionados son examinados con la herramienta de las preguntas guía y los resultados se reportan en un resumen llamado "súpertexto", el cual lo definen como "un resumen detallado de cada uno de los textos seleccionados que sirven para explicar el significado de un texto con la ayuda de las "preguntas guía" (p. 29). La segunda parte del análisis sucede cuando los súper textos vuelven a examinarse, pero esta vez de forma comparativa.

4.1.2. Análisis comparativo de los marcos interpretativos

De acuerdo con Verloo (2005, p. 21) el análisis de marcos interpretativos tiene la ventaja de generar datos que son adecuados para realizar análisis comparativos, ya que la codificación y posterior jerarquía de los códigos permite distinguir entre los principios de organización de los distintos marcos y las posiciones detalladas dentro de esta organización. Además, ayuda a realizar un análisis más detallado de las similitudes y diferencias. Sin embargo, para el proyecto MAGEEQ codificar de forma jerarquizada representaba un reto, debido a la amplitud de los temas y al número de países analizados. En lugar de jerarquizar los códigos de los marcos en el MAGEEQ se analizaron las

dimensiones de estos, lo que permitió la adopción y descripción sistemática de marcos múltiples y contradictorios, ayudando a detectar cambios y distorsiones.

El análisis comparativo de los súper textos corresponde a la segunda etapa del análisis de marcos interpretativos, donde los códigos de cada súper texto son examinados cualitativamente “y la denominación de los marcos son el resultado de un proceso de abstracción de los códigos que permite a la investigadora captar el significado más general de una multiplicidad de códigos y resumirlos en una expresión” (Bustelo y Lombardo, 2009, p. 29). Los súper textos, no solo ayudan a describir las conclusiones basadas en los códigos de cada dimensión, sino también a detectar las ausencias de códigos en algunas dimensiones, lo cual debe tomarse en cuenta en el análisis comparativo (Verloo, 2005, p. 28). Así como la probabilidad de encontrar distintos marcos en los textos analizados, ya que es común que se le atribuyan varios significados a un problema de política.

De acuerdo con Verloo y Lombardo (2007, p. 36) la identificación de las ausencias en el discurso político agrega otro elemento del análisis de marcos interpretativos, debido a las implicaciones que tiene en términos de poder. En este sentido, el poder se refiere a los temas que no son discutidos en los debates políticos debido a que no son cuestionados ni forman parte de la mente de los actores.

Por su parte, Verloo (2005, p. 29) describe en cuatro pasos la manera en la que se llevó a cabo el análisis comparativo en el proyecto MAGEEQ. En primer lugar, explica que fueron creadas descripciones preliminares de los códigos de diagnóstico y pronóstico para cada país, así como la primera descripción de similitudes y diferencias. En segundo lugar, dichas descripciones fueron refinadas mediante la atención en la forma en que los marcos tenían en cuenta el género y la interseccionalidad. Posteriormente, en el tercer paso, se examinaron los cambios y las inconsistencias presentes a lo largo del tiempo. Y finalmente, se observaron los puntos en común y las especificidades en todos los temas (Verloo, 2005, p. 29).

Para Verloo (2005, p. 29) el valor de esta metodología se encuentra en su contribución tanto a la formulación como al estudio de políticas, ya que anticipa la investigación futura respecto al impacto de varios marcos en la implementación de políticas, además de que aporta una herramienta de monitoreo y evaluación para determinar inconsistencias y fricciones entre las políticas a varios niveles. Bustelo y Lombardo (2006, p. 22) concluyen que el análisis contribuye a ampliar y profundizar el debate entre policy makers, movimiento feminista y expertas en género, acerca del problema de la (des)igualdad de género y de la formulación de políticas de igualdad, debido a que profundiza en el conocimiento de las voces de los actores (autores y referencias en los textos) presentes y ausentes en los textos políticos.

4.1.3. Ventajas y limitaciones del método de análisis de marcos interpretativos

La literatura sobre análisis de marcos interpretativos (Bustelo y Lombardo, 2009, pp. 30-31; Verloo y Lombardo 2007, pp. 37-38; Van der Haar y Verloo, 2016, pp.5-6) identifican que algunas de las ventajas de esta metodología son:

- Es útil para estudiar la diversidad de significados de la igualdad, ya que su objetivo es mapear las diferentes formas de enmarcar un problema.
- Capta los matices de un marco de política gracias a que hace un análisis profundo y detallado de las diferentes dimensiones que componen un marco.
- Su potencial se encuentra en que ayuda a encontrar inconsistencias o incluso prejuicios sexistas en el diseño de políticas.
- Al mismo tiempo que contribuye a dar visibilidad a la exclusión de algunos actores, debido a que los marcos presentes en los discursos al enfocar su atención a ciertos enfoques y actores, de manera implícita o explícita ignoran o excluyen a otros.
- Al reconocer las exclusiones en los discursos, puede ayudar a mejorar la formulación de políticas y evitar dichas ausencias.

- Se considera una metodología reflexiva, es decir, que es flexible a la hora de revisar las categorías y que nos permite, incluso, ser más consientes de nuestros propios marcos e inconsistencias, debido a que cuenta con un enfoque tanto construccionista como deconstruccionista. Es construccionista porque parte de la idea de que los problemas que se abordan en las políticas están contruidos por los actores involucrados y que existen múltiples formas de interpretarlos para asignarles un significado y una solución. Por otro lado, de acuerdo con Verloo y Lombardo (2007, p. 38) es deconstruccionista porque, en primer lugar, entiende la igualdad de género como un concepto abierto con una multiplicidad de significados. En segundo lugar, porque los criterios de análisis no son absolutos, es decir que las preguntas guía, están abiertas a revisiones y cambios para poder adaptarse a los textos y las perspectivas de quien investiga. Y en tercer lugar, la codificación no tiene que ser únicamente posterior al análisis, pues está abierta la posibilidad de que se predetermine, sin embargo, y a pesar de que una codificación preestablecida corre el riesgo de no captar elementos inesperados, estas autoras, también reconocen que la codificación abierta causa problemas a la hora de llevar a cabo el análisis comparativo de los marcos, debido a la falta de planificación de códigos comunes.

Por otro lado, la complejidad de está metodología ha hecho que las investigadoras también detecten algunas críticas o limitaciones que son necesarios señalar sobre el análisis de marcos interpretativos. Por ejemplo, las analistas de la metodología (Bustelo y Lombardo, 2009, p. 33; Van der Haar y Verloo, 2016, p. 5; Verloo y Lombardo, 2007, pp. 39-40) describen cuatro señalamientos que deben ser cuestionados del análisis crítico de marcos.

- El primero, es cuestionar el carácter reflexivo de esta metodología, pues se entiende que es necesario analizar más los marcos que las propias investigadoras utilizan para medir las interpretaciones que se encuentran en los discursos. Por lo tanto, se requiere de una exploración detallada de nuestras propias representaciones acerca de la igualdad de género.
- La segunda crítica, se relaciona con el paradigma positivista de la política comparada tradicional, que a pesar de que la metodología se califica de

construccionista y reflexiva, recae en el positivismo para busca entre los marcos semejanzas y diferencias. Sin embargo, en el proyecto MAGEEQ, no se trató de establecer jerarquías en cuanto a los tipos de marcos encontrados, sino de contrastarlos para detectar las ausencias en el discurso político y reflexionar sobre la multiplicidad de significados que se le dan a la igualdad de género.

- El tercer señalamiento es el límite que tiene la metodología para definir por qué han surgido los marcos cómo lo han hecho. Se considera necesario combinar el análisis de marcos con datos contextuales y de seguimiento de proceso que puedan explicar qué sucede y por qué. Es decir, complementar el análisis con el estudio del Feminismo Institucional, su relación con el movimiento feminista, los cambios que ha sufrido la maquinaria de género y las estructuras de oportunidades presentes, así como la realización de entrevistas a actores clave que forman parte de la formulación y adopción de las políticas de igualdad.
- La limitación final se encuentra en la confiabilidad de los datos obtenidos, la forma en la que se evita la influencia de interpretaciones subjetivas. Es decir, los marcos personales de quien investiga. Contrastar las interpretaciones con el contexto, hacer una lectura cruzada y la implicación de más investigadoras son algunas de las soluciones posibles.

Finalmente, las críticas puntualizan que el análisis de marcos interpretativos necesita someterse a una discusión y cuestionamiento progresivo que le ayude a ampliar el desarrollo y mejorar la capacidad de su metodología (Van der Haar y Verloo, 2016, p. 6; Verloo y Lombardo, 2007, p. 41).

4.2. Nota metodológica. Análisis de marcos interpretativos en las políticas locales madrileñas

Como ya se explicó en el capítulo anterior los planes de igualdad como principales instrumentos de políticas establecen una serie de objetivos y medidas a desarrollar en un periodo determinado que, a nivel local, suele ser de cuatro años. Por ello, representan una importante herramienta para comprender la forma en la que se entiende y da solución al problema de la desigualdad de género en los primeros 20 años de existencia de organismos de igualdad en el Ayuntamiento de Madrid.

Para identificar qué tan feministas son los objetivos de las políticas del Ayuntamiento de Madrid, en este apartado se explica cómo se llevó a cabo el análisis de marcos interpretativos a los cuatro primeros planes de igualdad, elaborados por el Ayuntamiento de Madrid, de 1999 y hasta el 2019, que corresponde al año en el que culminó el primer mandato progresista que ha tenido el Ayuntamiento desde que se pusieron en marcha políticas de igualdad. En la Tabla 4.1 se explica detalladamente cuáles son los cuatro planes o estrategias de igualdad que se analizan y los organismos de igualdad y mandatos municipales que fueron responsables de su elaboración.

Para el análisis de marcos interpretativos de los planes, se utilizaron las preguntas guía del proyecto MAGEEQ, dando como resultado un súptexto de cada análisis. Los temas elegidos para analizar el contenido de los planes fueron: Violencia de Género, Corresponsabilidad y Transversalidad de Género y de manera transversal se analizó el enfoque interseccional contenido en los cuatro planes de igualdad, dando un total de tres análisis de temas de contenido por cada plan. Por lo tanto, como resultado del análisis de marcos interpretativos, se elaboraron un total de 12 súptextos, como se explica en la Tabla 4.2.

Tabla 4.1 Planes de Igualdad y Organismos de Igualdad analizados

Planes de igualdad	Organismo de Igualdad	Mandato Municipal	Alcalde o alcaldesa	Partido
I Plan municipal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres del municipio de Madrid 2000-2004 (I PIOMH 2000-2004)	Área de Promoción de la Igualdad y Empleo	1999-2003	José María Álvarez del Manzano	PP
II Plan municipal para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Madrid 2006-2009 (II PIOMH 2006-2009)	Dirección General de Igualdad de Oportunidades	2003-2007	Alberto Ruiz-	PP
		2007-2011	Gallardón Jiménez	
Estrategia para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Ciudad de Madrid 2011-2015 (EIOMH 2011-2015)	Dirección General de Igualdad de Oportunidades	2011-2015	Ana María Botella Serrano	PP
Plan Estratégico para la igualdad de género de la ciudad de Madrid 2018-2020 (PEIG 2018-2020)	Dirección General de Igualdad entre Mujeres y Hombres	2015-2019	Manuela Carmena Castillo	Ahora Madrid
	Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad			

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, los súptextos fueron analizados nuevamente para su comparación, desarrollándose hojas de cálculo en la que se sometían a un nuevo análisis cualitativo de los súptextos y con cada una de las dimensiones se volvieron a captar o agrupar los marcos que eran similares o que podían dilucidar un cambio ya sea en las ausencias o en la presencia de nuevos elementos en el discurso. Además, se tomó en cuenta que “es frecuente que en cada texto se presenten a la vez distintos marcos interpretativos, algunos más dominantes y otros menos, puesto que un mismo texto puede contener una gran variedad de significados” (Bustelo y Lombardo, 2009: 29).

Tabla 4.2 Súper textos elaborados para el análisis de marcos interpretativos

Súper textos	Tema de contenido del Plan	Plan
1	Transversalidad de Género	I PIOMH 2000-2004
2	Violencia de Género	I PIOMH 2000-2004
3	Corresponsabilidad	I PIOMH 2000-2004
4	Transversalidad de Género	II PIOMH 2006-2009
5	Violencia de Género	II PIOMH 2006-2009
6	Corresponsabilidad	II PIOMH 2006-2009
7	Transversalidad de Género	EIOMH 2011-2015
8	Violencia de Género	EIOMH 2011-2015
9	Corresponsabilidad	EIOMH 2011-2015
10	Transversalidad de Género	PEIG 2018-2020
11	Violencia de Género	PEIG 2018-2020
12	Corresponsabilidad	PEIG 2018-2020

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta el análisis comparativo de los marcos interpretativos realizados a los cuatro planes de igualdad del Ayuntamiento de Madrid. Como ya se ha mencionado, este análisis se divide en tres grandes secciones en las que se examina los temas de: transversalidad de la perspectiva de género, violencia de género y corresponsabilidad. Cada una de las secciones presenta al mismo tiempo las dimensiones más sobresalientes sobre los marcos encontrados en el diagnóstico y pronóstico de los cuatro planes analizados.

4.3. Transversalidad de Género en los Planes de Igualdad

En esta sección se intenta mostrar cómo es entendida la transversalidad o *mainstreaming* de género en las políticas municipales de Madrid, mediante el análisis comparativo de los marcos interpretativos contenidos en los planes de igualdad. La transversalidad de la perspectiva de género fue elegida para su análisis como tema de contenido debido a que, si bien es cierto, puede estudiarse de manera cruzada a lo largo de cada plan, este concepto y sus acciones se encuentran definidas en una sección específica en cada plan, lo cual, nos ayuda a conocer puntualmente cómo es interpretada la transversalidad de la perspectiva de género y las medidas de acción que se proponen para conseguirla, sobre todo, si se toma en cuenta que existe una conexión estrecha entre la concepción de planes de igualdad y los conceptos de “transversalidad” o “*mainstreaming*” de la perspectiva de género, ya que, el principal objetivo de estos planes es precisamente, integrar la perspectiva de género en la corriente principal de política y que, la transversalidad de género, es la estrategia para conseguirlo, por lo tanto, no solo se trata de hacer políticas específicas para mujeres, sino que se trata de que la perspectiva de género se impregne de manera “natural” en toda la acción política (Bustelo 2004, 34-35).

A continuación, se presenta el análisis dividido en cuatro grandes partes en las que se incluye, en primer lugar, las voces presentes en el diagnóstico y pronóstico del tema sobre Transversalidad, pasando por subapartados que examinan por un lado, los términos que cada texto contiene y que nos aproxima a entender cómo con el paso del tiempo, y gracias al trabajo de las agentes de igualdad en el diseño de los planes, se ha ido ampliando el discurso respecto al género; al mismo tiempo, como parte del análisis, esta sección revela qué otros actores y documentos políticos se toman en cuenta en los apartados específicos que tratan el tema de la transversalidad dentro de los planes municipales, así como en la introducción de los mismo, ya que en su mayoría, la transversalidad es uno de sus principales objetivos y principios incluidos al inicio de cada texto.

En una segunda parte, se describe el análisis del diagnóstico de los cuatro planes empezando por explicar los marcos encontrados en cada plan sobre el

tema de Transversalidad. Posteriormente se detalla el contraste comparativo de la forma en la que cada texto aborda los marcos identificados en el Diagnóstico, así como la manera en la que se presenta el género y se atribuyen los roles en la interpretación de los problemas de la discriminación y la desigualdad.

En el tercer apartado de esta sección se exponen los resultados del análisis realizado a las soluciones propuestas por cada plan, es decir, el pronóstico, dicho análisis pone de relieve la forma en la que cada plan interpreta la transversalidad de la perspectiva de género, y por ello, esta subsección se divide a su vez, en cuatro partes, en la primera, se explican cuales son los marcos dominantes en el análisis y posteriormente, en un segundo apartado, se describe puntualmente la manera en que cada plan aborda dichos marcos. Finalmente, en las dos últimas subsecciones, se revela la manera en la que se enmarca la categoría de género y la distribución de roles en el pronóstico de los planes municipales de igualdad.

Por último, el cuarto apartado de esta sección sobre el tema de transversalidad de la perspectiva de género, presenta a manera de síntesis, la congruencia entre la forma en la que se enmarca el problema en el diagnóstico y las soluciones que se ofrecen en el pronóstico, así como un análisis final sobre los principales elementos que caracterizan no solo a cada uno de los planes de igualdad municipal, sino a la forma en la que el concepto sobre igualdad de género se ha ido ampliando a lo largo del tiempo.

4.3.1. Voces presentes en los Planes Municipales

Cada plan de igualdad, que ha sido analizado para esta tesis, representa la postura oficial del Ayuntamiento de Madrid respecto a los problemas de la discriminación y la desigualdad de género, y ha sido elaborado por los distintos organismos municipales de igualdad que han formado parte del gobierno local durante los primeros 20 años del Feminismo Institucional madrileño. Es importante recordar aquí que la mayor parte del tiempo, el gobierno municipal estuvo a cargo del Partido Popular (de 1991 a 2015), lo que significa que fue la voz de mayor autoridad a nivel local durante 24 años y que representa una de

las voces de los tres primeros planes (2000-2015). En contraste con los últimos cuatro años del análisis donde el mandato municipal se encontraba representado por Ahora Madrid. Por lo tanto, cada plan contiene voces de diferentes actores del gobierno local que corresponde a los diferentes cambios de mandatos municipales. La referencia que hace cada plan a otros organismos municipales para involucrarlos en la coordinación para trabajar con la transversalidad de género corresponde directamente con el nivel que ocupa cada organismo de política de igualdad en el organigrama municipal, lo que implica que cada plan proponga la actuación de otras Áreas de Gobierno o de otras Direcciones Generales, según sea el caso.

Los cuatro planes mencionan actores tanto internacionales y europeos, como centrales y locales. La mayoría dejan en claro que su base normativa son los tratados internacionales y europeos, y por esta razón es frecuente encontrar alusiones a estos actores. Por otro lado, la mención de los actores locales depende, como se explicó en el párrafo anterior, del tipo de estructura. Por ejemplo, el I PIOMH (2000-2004) que fue elaborado por la primer Área de Gobierno de igualdad insta el trabajo de otras Áreas. Mientras que en el II PIOMH (2006-2009) se apoya también en las Direcciones Generales y no solo en las Áreas de Gobierno, lo cual, tiene que ver con el cambio de la propia estructura que de una Concejalía se convirtió en una Dirección General. Lo mismo ocurre en la EIOMH (2011-2015) que también fue elaborado por una Dirección General.

El análisis contrasta un cambio en el PEIG (2018-2020), en el cual nuevamente cobra importancia la responsabilidad de las Áreas de Gobierno y los Centros de Gestión de éstas que su diseño también corresponde al Área de Gobierno de Política de Género y Diversidad del gobierno municipal de Manuela Carmena. Y es que el análisis de marcos interpretativos ha puesto de manifiesto que el PEIG (2018-2020) como plan local de igualdad elaborado por el gobierno de Ahora Madrid, es en definitiva, el plan que incluye un discurso más amplio y apegado con la epistemología feminista, lo cual, explica que a diferencia de los planes anteriores, este plan incluya por primera vez la referencia a la responsabilidad de la Alcaldía para el desarrollo del Plan y que se añada el trabajo de Unidades de Igualdad como estructuras municipales de reciente creación que contribuyan

a introducir de manera sistemática el enfoque de género en todo el proceso de las políticas públicas municipales.

4.3.1.1. *Documentos de referencia*

Los documentos a los que los planes hacen referencia ponen de manifiesto la forma en la que el gobierno local se relaciona con el resto de las administraciones públicas a nivel central y autonómico. En primer lugar, los cuatro planes toman en cuenta el mandato del artículo 9 de la Constitución Española que señala la responsabilidad de los poderes públicos para que trabajen por la igualdad.

Por otra parte, las Conferencias Internacionales, principalmente la IV Conferencia de Beijing, la CEDAW, Nairobi 1985 y Estrasburgo 1998, son parte de los documentos de referencia de los planes de igualdad. Para los últimos dos planes la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1984 forma parte de su marco normativo. Mientras que el cuarto plan, a nivel internacional, es el único en incluir la referencia sobre la *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

A nivel europeo, el Tratado de Ámsterdam de 1997 es mencionado por los primeros tres planes, mientras que el Tratado de Roma únicamente por la EIOMH (2011-2015). El I PIOMH (2000-2004) explica que las recomendaciones y directivas de la Unión Europea y del Consejo de Europa forman parte de la orientación de los objetivos del plan, sin embargo, no cita ningún documento. Por otra parte, el II PIOMH (2006-2009) menciona la directiva relativa al principio de igualdad en el acceso al empleo 76/07 CEE y su modificación 2002/73/CEE, así como la Constitución Europea. Por su parte, la EIOMH (2011-2015) es la única en hacer referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (18/12/2000). Cabe destacar que el informe del Grupo de Especialistas en Mainstreaming de 1998 de la UE, es citado por el II PIOMH (2006-2009) y el PEIG (2018-2020), es decir, el segundo y último plan. Sin embargo, el PEIG (2018-2020) es el único plan que toma en cuenta la definición literal de *mainstreaming* de género de este documento, hecho que a su vez revela la forma concisa y transformadora en la que este último plan, correspondiente al mandato

de Ahora Madrid, interpreta la transversalidad de la perspectiva de género. De igual forma, tanto el PEIG (2018-2020) como la EIOH (2011-2015) coinciden al incluir en sus marcos normativos la Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la vida Local del 30 de abril de 2008. Finalmente, el cuarto plan es el único en tomar en cuenta tanto el Convenio de Estambul como el Convenio de Consejo de Europa de la Lucha contra la Trata de Seres Humanos de 16 de mayo de 2005 como documentos del ámbito europeo indispensable y que, sobre todo, marcan la diferencia en el tratamiento del tema de la violencia y la trata de personas.

A nivel estatal, el I EIOH (2000-2004) se caracteriza por tomar en cuenta planes de igualdad multinivel, sobre todo, para auxiliarse de estos en su diseño, lo cual, pone de relieve la influencia del Partido Popular en la aprobación de este Plan y la forma en la que compaginan fácilmente con documentos centrales y autonómicos elaborados por el mismo partido conservador.

Tanto la EIOH (2011-2015) como el PEIG (2018-2020) hacen referencia tanto a la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres de 22 de mayo, como a la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. La EIOH (2011-2015) agrega como documentos de referencia (sobre todo en el tema de la violencia de género) la Ley 27/2003 de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección, la Ley autonómica 5/2005 de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género.

Asimismo, el I EIOH (2000-2004), la EIOH (2011-2015) y el PEIG (2018-2020) citan la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de la Base del Régimen Local*, sin embargo, el PEIG (2018-2020) además agrega la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y se caracteriza también por hacer referencia a la propia políticas locales, al apoyarse de otros planes sociales elaborados por el mismo mandato municipal, tales como: Plan de Gobierno 2015- 2019, el Plan Estratégico de Derechos Humanos, el Plan Local de Infancia y Adolescencia 2016-2019, el Plan Madrid Amigable con las Personas Mayores y el Plan Madrid Ciudad de los Cuidados, lo cual refleja, en

contraste con los planes anteriores, la creación de más instrumentos de política municipal y, por lo tanto, la ampliación de voluntades en materia de igualdad de género que se vinculan al último mandato municipal analizado que corresponde al gobierno local de Ahora Madrid.

4.3.1.2. *Palabras clave*

El uso de los conceptos relacionados con los estudios de género puede ser una de las características más inmediatas del cambio y los contrastes entre los planes. El análisis de marcos pone en evidencia la forma en la que la interpretación de la igualdad de género se fue ampliando con el transcurso del tiempo, y se ve reflejado a simple vista en el uso de algunos términos y categorías en cada uno de los planes, tal y como se muestra a continuación en la Tabla 4.3.

Tabla 4.3. Palabras clave en los planes municipales madrileños

Plan	Palabras clave
I PIOMH (2000-2004)	Igualdad de oportunidades, Promoción de la mujer, Transversalidad de la perspectiva de igualdad de oportunidades, conciliación de la vida laboral y familiar
II PIOMH (2006-2009)	Transversalidad de género/ Mainstreaming de género, diversidad, empoderamiento, corresponsabilidad
EIOMH (2011-2015)	Sesgos de género, empoderamiento, diversidad, corresponsabilidad
PEIG (2018-2020)	Políticas feministas, Interseccionalidad, violencia machista, corresponsabilidad, cadena global de cuidados

Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver en la Tabla 4.3, en primer lugar, los tres primeros planes hacen referencia en su propio título al término de “igualdad de oportunidades”, mientras que el PEIG (2018-2020) utiliza el de “perspectiva de género”. Es especialmente particular, que el I PIOMH (2000-2004) incluso llega a hacer

referencia a la categoría “mujer”³⁹ en singular, que aun que también habla de mujeres en plural, esto puede interpretarse como una falta de reconocimiento de la diversidad de las mujeres y, por lo tanto, un marco esencialista de la categoría.

Asimismo, como muestra la Tabla 4.1, el primer plan habla de “promoción de la mujer” como sinónimo de “empoderamiento”, término que si es referido en los últimos tres planes de igualdad. El II PIOMH (2006-2009) se diferencia del I PIOMH (2000-2004) porque hace uso del concepto de “Transversalidad de Género” y “*Mainstreaming* de género”, mientras que I PIOMH (2000-2004) habla sobre “Transversalidad de la perspectiva de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”. Tanto el II PIOMH (2006-2009) como la EIOH (2011-2015) incluyen el término de “diversidad” como un principio del propio plan. La EIOH (2011-2015) sin embargo, contiene conceptos más específicos de los estudios de género tales como: roles y sesgos de género, sensibilización y lenguaje sexista, mientras que el PEIG (2018-2020), que representa plan madrileño más vanguardista, contiene términos tales como: interseccionalidad, identidad de género y deseo sexual, políticas públicas feministas, violencia machista, relaciones de poder y dominación. Lo anterior, pone en evidencia los cambios en cuanto a la forma de interpretar el tema de la igualdad de género y como la perspectiva de género se fue ampliando en cada uno de los planes.

4.3.2. Los marcos de la desigualdad en el diagnóstico sobre “Transversalidad de Género”

Este segundo apartado presenta el resultado del análisis de marcos interpretativos hecho al diagnóstico de los cuatro planes en el tema de la

³⁹ Algunos ejemplos que contiene el I PIOMH (2000- 2004), a la hora de utilizar la categoría “mujer” son:

- “Por otro lado, se ha tenido en cuenta las iniciativas que han tenido a la **mujer** como destinataria desde diversas Áreas Municipales” (p. 12)
- “Las políticas de igualdad de oportunidades deben estar asentadas en un conocimiento riguroso y sólido de la situación de la **mujer** en los diferentes ámbitos de la vida, así como de los cambios que les afectan, permitiendo un desarrollo más coherente y efectivo de estas políticas y su consolidación” (p. 14)
- “La formación y capacitación tanto de los colectivos profesionales implicados en llevar a la práctica las medidas contempladas en este Plan, como de las mujeres destinatarias del mismo, deben constituir una línea que se impulse desde diferentes áreas de actuación con el objetivo, entre otros de lograr la plena integración de la **mujer** en el mundo laboral”.(p. 15)

transversalidad de la perspectiva de género. En primer lugar, se describen los principales marcos encontrados en el Diagnóstico, junto con su contenido y los elementos más relevantes que caracterizan a cada uno. En segundo lugar, se expone el contraste comparativo de cada plan en el que se detalla la forma en la que cada uno entiende el problema de la desigualdad o la discriminación a través de las dimensiones del diagnóstico. Y, en tercer lugar, esta sección examina la forma en la que se utiliza la categoría de género y la atribución de roles en el diagnóstico de los textos analizados.

En general y cómo era de esperar, la desigualdad y discriminación son los problemas que se enmarcan en el diagnóstico de los cuatro planes. Sin embargo, la forma en la que se interpreta es sutilmente distinta con el paso del tiempo, pero, en definitiva, y como se ha demostrado hasta ahora, el PEIG (2018-2020) como documento representativo de la política de igualdad del mandato municipal de Ahora Madrid presenta marcos más amplios en el tratamiento del problema.

Gracias al análisis del diagnóstico de los cuatro planes es posible identificar tres marcos presentes en los textos, el primero se enfoca en la “desigualdad de oportunidades”, el segundo en la “desigualdad de género” como un problema a resolver y el marco que presenta a las “políticas públicas que son neutrales al género” como un problema. Tanto el primer marco como el segundo se encuentran presentes en los tres primeros planes, sin embargo, es aún más dominante el marco de la “desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” en el primer plan, mientras que el segundo marco sobre el “problema de la desigualdad” se encuentra presente en los últimos planes y llama la atención, sobre todo, la forma en que se van ampliando los marcos en las dimensiones sobre el origen del problema y en el reconocimiento de la diversidad.

El marco sobre “desigualdad de oportunidades”, a pesar de que representa el problema como un asunto que ocurre entre mujeres y hombres, en realidad no termina de cuestionar la relación desigual de poder que existe entre ambos, es decir, no cuestiona las causas de la desigualdad. En este marco, las mujeres son quienes principalmente tienen el problema y se enfoca sobre todo en revelar

como consecuencia la falta de participación social y política de las mujeres en comparación con los hombres.

En cuanto al siguiente marco sobre “desigualdad de género”, no solo la desigualdad y posteriormente las desigualdades entre mujeres y hombres se ven como problema, sino también la discriminación de género que afecta principalmente a las mujeres, sus derechos, dignidad y su participación de manera individual y de sus organizaciones, pero se ve como un problema porque limita afecta a la social. Se presentan como causas del problema los roles y mandatos de género asignados tradicionalmente en la sociedad, donde existe una desigual distribución de los cuidados y el empleo, así como diferentes tipos de violencia, que ocasiona que las mujeres enfrenten más obstáculos para lograr desarrollarse. De acuerdo con el análisis, la responsabilidad del problema se encuentra en la sociedad, y a pesar de que la desigualdad afecta principalmente a las mujeres, en menor medida también se entiende que la sociedad madrileña puede verse afectada por el problema. La sociedad entonces no solo es la causante del problema, sino también se ve afectada por el mismo. Para todos los planes, mujeres y hombres son categorías sociales diferentes con realidades y necesidades de acceso distintas. A pesar de que poco se habla de la heterogeneidad de las mujeres en el diagnóstico se reconoce la diversidad como un principio y se mencionan algunas categorías como la etnia, la edad, y la clase. Finalmente, en los cuatro planes se entiende que los hombres poco se ven afectados por el problema y que de hecho tienen mejores oportunidades en comparación con las mujeres, por lo tanto, pueden llegar a entenderse como un grupo normativo.

En cuanto al marco sobre “el problema de las políticas que son neutrales al género” únicamente se encuentra en el último plan de igualdad analizado, es decir, en el PEIG (2018-2020) el cual presenta como un problema la neutralidad de las políticas públicas en cuanto al tratamiento del género, debido a que afecta principalmente a la acción institucional al reproducir un enfoque segmentado y de carácter universalista que carece de complejidad y profundidad afectando la respuesta a las necesidades diversas y a la desigualdad en las relaciones de poder entre los sexos, produciendo efectos indeseados respecto a la igualdad.

4.3.2.1. *Contraste de los marcos en el diagnóstico sobre “Transversalidad de Género”*

Sin duda, es importante seguir resaltando que del análisis comparativo de los cuatro planes salta a la vista la forma en la que el tratamiento del problema se va ampliando en cada plan y que refleja el trabajo de las agentes de igualdad que como expertas en género van incorporando más elementos al abordaje del problema. Por ejemplo, mientras el I PIOMH (2000-2004) presenta como problema la discriminación que sufren las mujeres por razón de su sexo y no por género, enfocándose por lo tanto, en la desigualdad biológica entre mujeres y hombres, y no en las relaciones de poder desiguales entre ambos; el II PIOMH (2006-2009) y la EIOH (2011-2015) se enfocan en distinguir que el problema se relaciona en la desigualdad de género, y en menor medida hacen referencia a la discriminación. Sin embargo, tanto para el I PIOMH (2000-2004) como el II PIOMH (2006-2009) todavía se centran en hablar y presentar como marco del problema la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en tanto que la EIOH (2011-2015) y el PEIG (2018-2020) amplían el marco al hablar de desigualdades -en plural- que se dan entre las condiciones de vida y las necesidades de mujeres y hombres, tomando en cuenta el ámbito social, económico, sanitario y cultural. Sin embargo, cabe aclarar que el II PIOMH, menciona también otras categorías además del género como la raza, la edad, y las condiciones socioeconómica y sexual.

El último plan estratégico PEIG (2018-2020) revela con claridad la ampliación del marco del problema de la desigualdad, ya que no solo se enfoca en la desigualdad de género como un problema, sino que además incluye el segundo marco de “el problema de las políticas que son neutrales al género”. En primer lugar, el marco sobre “problema de la desigualdad” si bien se encuentra enfocado de manera similar al resto de los planes, ya que, vuelve a incluir la discriminación de género como un problema, tal y como ocurre en el primer plan, al mismo tiempo, habla del “carácter estructural de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres” (p. 27) en diferentes ámbitos (social, económico, político y cultural) como un problema. En cuanto al segundo marco sobre “el problema de

las políticas que son neutrales al género”, en mayor medida, la neutralidad de las políticas tradicionales representa un problema para este plan municipal y, en menor medida, también es un problema el hecho de que la discriminación se aborde únicamente desde los organismos de igualdad y no por el resto de las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento.

Explicar por qué la desigualdad y la discriminación representan un problema en los cuatro planes, no es tarea fácil debido a que no es un señalamiento claro en algunos textos. Sin embargo, se pone de relieve la ampliación del tratamiento del problema sobre todo en los dos últimos planes.

Por otro lado, el marco de la “desigualdad de oportunidades” refleja que la desigualdad y la discriminación son un problema debido a que afecta principalmente a las mujeres, esto se ve sobre todo en el caso del I PIOMH (2000-2004), en el cual la discriminación se interpreta como un problema que afecta solo a las mujeres por razón de su sexo (y no de género) que repercute en la cohesión social, y a pesar de que se plantea que afecta la atención de las necesidades específicas de las mujeres y del movimiento asociativo de mujeres, se enfoca sobre todo en resaltar la discriminación como un problema que afecta la participación social y pública de las mujeres, participación que se encuentra subordinada y negada en comparación con la de los hombres

Por otro lado, a pesar de que tanto el II PIOMH (2006-2009) como la EIOMH (2011-2015) no explican por qué la desigualdad de género es un problema, la EIOMH (2011-2015) de manera implícita, coincide con el primer plan al señalar que el problema limita la cohesión social. Por otra parte, el PEIG (2018-2020) es más claro en argumentar que la desigualdad es un problema debido a que atenta contra los derechos y la dignidad de las mujeres, que como consecuencia del problema conviven con la violencia física, psicológica, económica y sexual, una desigual distribución de los cuidados y el empleo, y un escaso reconocimiento de las mujeres en diversos ámbitos sociales. Esto último, además, da continuidad a las argumentaciones del primer Plan sobre el reconocimiento de la participación de las mujeres. En cuanto al marco sobre “la neutralidad de las políticas” explica que se ve como un problema debido a que genera impactos

negativos en la igualdad, ya que, no responden a las necesidades diversas de las desiguales posiciones de poder entre sexos y no distingue el impacto diferenciado de las políticas en mujeres y hombres.

En cuanto a las causas del problema, los cuatro planes expresan similitudes en sus marcos y señalan tanto a los roles como a los estereotipos asignados tradicionalmente en la sociedad, sin embargo, como pone en evidencia la tendencia del análisis, el PEIG (2018-2020) además de enlistar éstas y otras causas, presenta un discurso más amplio.

Para el I PIOMH (2000-2004) las pautas culturales, los estereotipos y las prácticas presentes en el sistema social originan un desequilibrio entre mujeres y hombres y, por lo tanto, la discriminación de las mujeres, ya que afectan la distribución de los cuidados que tradicionalmente recae en las mujeres, lo cual, les impide poder desarrollar sus potencialidades y obstaculiza su participación en todos los ámbitos de la vida social. En este sentido, como se dijo anteriormente, este plan a pesar de que se dirige a mujeres y hombres no pone en cuestión las relaciones de poder desigual en la que se basa dicha distribución desigual de los cuidados. Por su parte, el II PIOMH (2006-2009) señala directamente a los mandatos de género, la existencia de obstáculos que enfrentan más las mujeres que los hombres para alcanzar los mismos fines, y la discriminación de la diversidad como causas de la desigualdad de género; y de forma implícita, también se pueden identificar que la falta de importancia a los mecanismos y políticas de igualdad a nivel institucional, y de modificación de las estructuras como el mercado laboral, son detonantes del problema de desigualdad de género para este segundo plan. La EIOH (2011-2015) por una parte, coincide con el marco presente en el primer plan, en señalar que los roles de género asignados tradicionalmente son la causa del problema, sin embargo, esta Estrategia de Igualdad es aun más específica en presentar como causa del problema la existencia de “barreras estructurales” que limitan el logro de la igualdad real de oportunidades, aunque se limita a únicamente señalar dichas barreras estructurales sin desarrollar más las causas del problema. En contraste con el PEIG (2018-2020) que además de hablar de los roles y estereotipos, también incluye como causas del problema las posiciones desiguales de poder

de ambos sexos presentes en el sistema patriarcal y la violencia simbólica, normalizada y naturalizada en la publicidad, mensajes, conductas y actitudes, pero al mismo tiempo, señala como causa del problema la percepción distorsionada de que la igualdad real ya está consumada debido a que se ha proclamado legalmente, estancando la políticas y su impacto con respecto a la igualdad.

A pesar de que es el cuarto plan habla explícitamente del problema como una cuestión de género, en comparación con el resto de los planes, es importante prestar atención al cambio de los dos últimos planes en cuanto al enfoque del problema y la descripción de sus causas. Ambos planes hablan del problema de la desigualdad de género de manera más amplia y compleja que los planes anteriores, al señalarlo como un problema de las desigualdades” y modificando por lo tanto su marco. Pero, en definitiva la EIO MH (2011-2015) a pesar del salto que da en comparación con los dos anteriores es mucho más moderado en su discurso que el PEIG (2018-2020) que incluye más elementos diagnósticos del problema y un enfoque más explícitamente feminista y de género.

Ahora bien, al examinar las causas del problema, los dos primeros planes interpretan que los estereotipos y mandatos de género afectan principalmente a las mujeres, en contraste con los dos últimos planes que nuevamente complejizan y amplían el argumento al señalar que el patriarcado y la existencia de barreras estructurales afecta la consecución de la igualdad en general y no únicamente el desarrollo de las mujeres en particular.

El resultado del análisis del diagnóstico de los planes en relación al tema de la “transversalidad de género” pone de relieve la influencia de las responsables políticas de las estructuras de igualdad municipal, sobre todo si se trata de la EIO MH (2011-2015) que si bien muestra un avance en el discurso, por otro lado su marco es más moderado o reducido en comparación con el siguiente plan de Ahora Madrid, tal y como también lo fue Rocío de la Hoz en su trabajo como directora de igualdad. Lo mismo ocurre con el II PIOMH (2006-2009) que presenta innovaciones como la inclusión de otras categorías cruzadas con el género en el análisis del problema, plan que estuvo a cargo de Asunción Miura.

Mientras que el cambio que muestra el último plan es el reflejo del trabajo de Celia Meyer y su equipo de feministas. No obstante es importante recordar que todos los planes reflejan también el trabajo de las agentes de igualdad que se encargan del diseño de los mismos, y que además, se apoyan de las evaluaciones hechas de los planes anteriores realizadas tanto por ellas mismas como por el Consejo de las Mujeres y de sus recomendaciones, y al mismo tiempo esto coincide con la forma en la que el feminismo académico ha ido ampliando el discurso con el paso del tiempo y que se ve reflejado en los planes gracias a la formación de las Agentes de igualdad.

Tabla 4.4. Contraste de marcos en el diagnóstico sobre Transversalidad de Género

Plan	Marcos	Problema	Por qué se ve como un problema	Causas del problema
I PIOMH (2000-2004)	“Desigualdad de oportunidades”	Discriminación	Afecta: La cohesión social y la participación de las mujeres y sus organizaciones	Estereotipos que afectan más a las mujeres
II PIOMH (2006-2009)	“Desigualdad de oportunidades” “Desigualdad de género”	Desigualdad de género	No se argumenta	Mandatos de género que afectan más a las mujeres y la discriminación de la diversidad
EIOMH (2011-2015)	“Problema de las desigualdades”	Desigualdades entre mujeres y hombres	Afecta: La cohesión social (implícito)	Barreras estructurales que impiden el logro de la igualdad real de oportunidades entre los sexos
PEIG (2018-2020)	“Problema de las desigualdades” “El problema de las políticas que son neutrales al género”	Desigualdades existentes entre hombres y mujeres La neutralidad de género de las políticas tradicionales	Atenta contra los derechos y la dignidad de las mujeres Genera impactos negativos en la igualdad	Patriarcado y violencia simbólica Percepción distorsionada de que la igualdad

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, y como se muestra en la siguiente Tabla 4.4, los marcos dominantes presentes en el diagnóstico son: “desigualdad de oportunidades”,

“desigualdad de género” –o en el caso de los dos últimos planes “desigualdades” – y “el problema de las políticas que son neutrales al género”. Al examinar los planes fue posible dilucidar cómo cada uno ha ido ampliando y complejizando el tratamiento del problema en el diagnóstico, destacando la forma de argumentar el origen del problema en el caso de la EIOH (2011-2015) y el PEIG (2018-2020) lo cual, representa un elemento importante en la forma en la que ambos planes interpretan la transversalidad de género como estrategia de solución del problema de las desigualdades.

4.3.2.2. *La categoría de Género en el diagnóstico sobre “Transversalidad de Género”*

Los cuatro planes tienen un tratamiento de la categoría de género como una construcción social y se refieren a hombres y mujeres con necesidades o intereses distintos. El I PIOMH (2000-2004) a pesar de que señala que el problema de la discriminación de las mujeres puede ser por razón de sexo, raza, o religión, en mayor medida se refiere a una identidad homogénea de las mujeres con necesidades específicas relacionadas con una realidad femenina que las lleva a desarrollarse de una forma particular, debido a las responsabilidades que recaen de manera tradicional en ellas como las de cuidado y atención de la familia, y a los estereotipos de mujeres y hombres como causa del problema de la discriminación de la participación de las mujeres, pero no hace un cuestionamiento de las relaciones de poder que sustentan las discriminaciones.

Para el II PIOMH (2006-2009) tanto mujeres como hombres son diversos y diferentes, pero, pone énfasis en valorar los intereses diferentes y comunes que tienen las mujeres ya sea por su cultura, etnia, sexo o condición socioeconómica haciendo una distinción de categorías y aportando un enfoque orientado a la diversidad. Por su parte la EIOH (2011-2015) a pesar de que continúa tratando a mujeres y hombres con necesidades, realidades y condiciones de vida diferentes señala como principio del plan la diversidad y el respeto a la diferencia.

Por su parte, el PEIG (2018-2020) agrega que mujeres y hombres tienen diferentes posiciones y accesos desiguales, pero a diferencia del resto, toma en

cuenta otras identidades femeninas relacionadas con sus edades y etapas de vida que va de la niñez a la vejez. Además, la interseccionalidad se incluye como un principio del plan haciendo una distinción de categorías, tales como sexo, edad, clase, origen migratorio, etnia, diversidad funcional, diversidad sexual, destacando sobre todo que se incluya una mirada hacia la sexualidad no normativa.

Por otro lado, para el I PIOMH (2000-2004) la principal institución que es parte del problema es la familia nuclear, ya que, es allí donde el cuidado recae únicamente en las mujeres, en contraste con el PEIG (2018-2020) que habla de un problema institucional debido a la elaboración de políticas neutrales que ignoran las brechas de género. Además, se habla de identidades sociales que están afectadas por el patriarcado y las relaciones desiguales de poder que afectan el reconocimiento y la representación de las mujeres. La distinción aquí es que el PEIG (2018-2020) mantiene un enfoque estructural y basado en la interseccionalidad del problema de las desigualdades y la discriminación, mientras que el I PIOMH (2000-2004) no cuestiona los estereotipos de género, a pesar de que los señala como causa del problema, promoviendo un esencialismo de la diferencia sexual entre mujeres y hombres.

4.3.2.3. Atribución de Roles en el diagnóstico sobre Transversalidad de Género

En los cuatro planes la sociedad en general parece ser la principal responsable de causar el problema de la desigualdad. El I PIOMH (2000-2004) señala directamente a las prácticas sociales, mientras que la EIOMH (2011-2015) responsabiliza a la asignación social y tradicional de los roles de género, pero al mismo tiempo hace referencia a barreras estructurales presentes en la sociedad. Del mismo modo, el PEIG (2018-2020) señala que en la sociedad es donde se reproduce el machismo y la desigualdad y, al mismo tiempo, apunta que la publicidad y los programas de televisión son elementos que perpetúan la violencia simbólica que también representa un tipo de desigualdad, finalmente, atribuye la responsabilidad del marco sobre “el problema de las políticas que son neutrales al género” a la óptica universalista de las personas encargadas de su

diseño, ya que, carecen de un enfoque estructural y profundo sobre el problema y, por otro lado, hace énfasis en señalar que las políticas públicas al carecer de un análisis profundo de la realidad afectan gravemente las acciones institucionales.

Como se explicó anteriormente, el marco del “desigualdad de oportunidades” está más asociado a las mujeres que a los hombres. Sin embargo, tanto EIOMH (2011-2015) como el PEIG (2018- 2020) se encarga de aportar en el diagnóstico del plan, datos estadísticos desagregados por género para distinguir las necesidades diferentes de mujeres y hombres respecto a la desigualdad. El PEIG (2018- 2020) distingue que la población madrileña en general se ve afectada por el problema.

Al examinar la atribución de roles en el diagnóstico de los planes, se pone de relieve que para estos textos los hombres no parecen ser el grupo que esté afectado por el problema de la desigualdad. El I PIOMH (2000-2004) considera a los varones como el grupo normativo que es necesario alcanzar. En el II PIOMH (2006-2009) parece que los hombres disponen de mejores oportunidades que las mujeres. La EIOMH (2011-2015) es más sutil en presentar una distinción sobre quién es el grupo normativo. Mientras que el PEIG (2018-2020), a pesar de que no distingue a los hombres como grupo normativo, se puede interpretar que es el grupo menos afectado por el problema.

4.3.3. El pronóstico. Los marcos interpretativos de la Transversalidad de Género en los planes municipales

En este tercer apartado se describen los resultados del análisis de marcos interpretativos del pronóstico de los cuatro planes en el tema de la “transversalidad de la perspectiva de género”. En primer lugar, se explica en qué consisten los tres principales marcos encontrados en los planes y, en segundo lugar, se presenta el contraste comparativo entre cada uno de los planes municipales analizados y la forma en la que enmarcan la transversalidad de género como estrategia de solución para la desigualdad(es) y la discriminación.

Al final de esta sección se muestra la forma en la que se utiliza la categoría de género y la atribución de roles en el pronóstico de los textos estudiados.

El análisis del pronóstico de los planes revela que, a pesar de que en los cuatro textos se define a la transversalidad de género como una de las principales estrategias para lograr incorporar la perspectiva de género en toda la acción municipal y en todos sus procesos políticos para dar solución al problema de la discriminación y la(s) desigualdad(es), es posible distinguir al menos dos marcos interpretativos sobre la transversalidad de género presentes en los planes municipales madrileños, los cuales son: el marco de la “coordinación”, que se encuentra en los cuatro planes, pero que de cierta forma se dirige hacia las acciones positivas en el primer y segundo plan, y el marco “transformador” presente en mayor medida en la EIOH (2011-2015) y el PEIG (2018-2020) es decir, en los dos últimos planes. Al mismo tiempo, el análisis revela dos marcos que orientan las estrategias de la transversalidad hacia un enfoque integracionista y participativo en los cuatro textos.

El marco de “coordinación”, a su vez, se divide en dos enfoques distintos, el “marco de coordinación de política específica” y el “marco de coordinación de la transversalidad de género municipal”. El primer marco, presenta como objetivo prioritario lograr el trabajo en conjunto de las actuaciones internas del gobierno local y con otras administraciones públicas para conseguir acciones comunes y para evitar iniciativas paralelas o aisladas. Este marco se distingue por estar relacionado con acciones específicas, en tal sentido que, se entiende que la incorporación de la perspectiva de género en el Ayuntamiento se logra cuando se conjuga o se coordinan actuaciones intermunicipales dirigidas específicamente hacia las mujeres o a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Otro rasgo que caracteriza el marco de “coordinación de política específica” es que carece de actuaciones explícitas dirigidas a que la perspectiva de género logre incorporarse en la corriente principal de la política municipal o en otro tipo de políticas que no sean las específicas de igualdad de género. Y es que las

estrategias de solución en este marco no se dirigen hacia todas las políticas municipales, sino que se encuentran “reducidas” en cuanto a su campo de actuación, dirigidas únicamente a aquellas políticas que puedan adaptar la igualdad, utilizando como uno de los principales mecanismos la persuasión mediante acuerdos y la sensibilización del personal, sin hacer referencia a la creación de instrumentos, recursos, servicios o estructuras que permitan la coordinación interna para lograr incorporar específicamente la perspectiva de género en todas las políticas municipales, como ocurre sobre todo en el “marco de coordinación de la transversalidad de género”. Por último, este marco de “coordinación de política específica” cuando habla de cambios hace referencia a establecer actuaciones o estrategias que permitan lograr un cambio en la conducta de la sociedad y, en menor medida, hace referencia a conseguir una transformación a nivel institucional.

Por otra parte, el marco de “coordinación de la transversalidad de género municipal” es diferente al marco anterior debido a que no se encuentra relacionado con la implementación de acciones específicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sino que está dirigido a dar seguimiento al Enfoque Integrado de Género no solo en las políticas específicas, sino también en las políticas generales y tiene como principal objetivo hacer cumplir la estrategia de transversalidad en todas las políticas y procedimientos municipales.

En lo que respecta al marco interpretativo “transformador”, su característica principal, es que enmarca la estrategia para lograr la transversalidad de género como un sinónimo de cambio organizacional que involucra al personal, así como los procedimientos y la dirección de las políticas generales. Debido a que el objetivo de este marco es lograr la transformación de la organización de los procesos políticos municipales a través de la incorporación del Enfoque Integrado de Género. Este marco se encuentra vinculado con el marco anterior de “coordinación de la transversalidad de género municipal” y propone como principal estrategia la creación de estructuras institucionales que garanticen que la perspectiva de género se encuentre en todas las políticas municipales. Pero, cabe destacar que incluye medidas que hacen referencia a la necesidad de dar

continuidad a las políticas específicas, además de que involucra el trabajo de diversas Áreas de Gobierno y no solo el del Área u organismo encargado de las políticas de igualdad. Adicionalmente a la creación de estructuras como comisiones y organismos especializados en la incorporación de la perspectiva de género, el “marco transformador” utiliza diversos instrumentos como estadísticas desagregadas por género, indicadores, subvenciones, presupuestos con enfoque de género e incluso normativa específica en materia de transversalidad de género. Por último, cabe destacar, que este marco no solo presenta actuaciones que promueven cambios institucionales, sino que adicionalmente incluye medidas para sensibilizar a la ciudadanía y empoderar a las mujeres, con el objetivo de promover cambios sociales, tal y como ocurre en los dos marcos de “coordinación”.

Por otra parte, el análisis pone en evidencia que los marcos anteriores de “coordinación” y “transformación” se encuentran vinculados a los enfoques “integracionista” y “participativo” de políticas con perspectiva de género. El enfoque “integracionista”, que está relacionado con promover el desarrollo de la pericia del personal o el apoyo por parte de expertas(os) en perspectiva de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, utiliza medidas dirigidas al personal municipal que parten de la sensibilización y persuasión, pasando por la formación hasta la contratación de especialistas en género. Cabe destacar, que el enfoque “integracionista” se encuentra más desarrollado en el marco de “coordinación de la transversalidad de género municipal” y, por lo tanto, en el marco “transformador”, pero también se enmarca en la coordinación de políticas específicas, con la diferencia que desarrolla menos instrumentos especializados o la creación de estructuras de incorporación de la perspectiva de género en todas las actuaciones municipales.

Por último, el enfoque “participativo” promueve la presencia tanto de mujeres, como del movimiento organizado de mujeres. Este enfoque, al igual que los anteriores, incrementa su alcance cuando se encuentra enmarcado en los últimos planes, y por ende, en los marcos de “coordinación transversal” y “transformación”. En un primer momento, cuando el enfoque participativo se relaciona más con el marco de “coordinación de política específica” incluye la

colaboración con el tejido asociativo a través de apoyo mediante subvenciones y asesoramiento para el desarrollo de proyectos de igualdad por parte del tejido asociativo organizado y, por otro lado, incluye el fomento del asociacionismo de mujeres mediante la creación de mecanismos institucionales de participación y de espacios en los Distritos. Y en segundo lugar, cuando este enfoque de participación se relaciona con el marco “transformador”, las actuaciones se enmarcan principalmente en la promoción y consolidación de la participación de las mujeres y el movimiento feminista en el desarrollo de los propios planes de igualdad y no solo de sus proyectos a nivel distrital.

4.3.3.1. Marcos de coordinación y transformación en el pronóstico sobre el tema de “Transversalidad de Género”

El análisis de marcos ha puesto en evidencia que los dos primeros planes municipales de alguna manera enmarcan la transversalidad de género en la coordinación interna para la implementación de medidas específicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres o incluso dirigidas a acciones positivas, y en menor medida que ayuden a incorporar la perspectiva de género en la corriente principal. En concreto tanto el I PIOMH (2000-2004) como el II PIOMH (2006-2009) presentan el marco de “coordinación de política específica”. Por otra parte, los dos últimos planes municipales se caracterizan por presentar el marco “transformador” y por ende el marco de “coordinación transversal municipal”. Como se mencionó en el apartado anterior, los cuatro planes contienen soluciones relacionadas tanto con el enfoque “integracionista” como con el enfoque “participativo”, sin embargo, los primeros planes, contienen medidas más enfocadas en el marco “participativo” que en el “integracionista”. De manera inversa, las últimas estrategias de igualdad, es decir la EIOMH (2011-2015) y el PEIG (2018-2020), presentan mecanismos y recursos más desarrollados en torno al enfoque “integracionista”, pero también enmarcan la participación enfocada más hacia la inclusión del movimiento feminista y de mujeres en el desarrollo del plan municipal y no solo en el de proyectos dirigidos a las mujeres, como ocurre en los dos primeros planes.

El marco de “coordinación de política específica”, que contiene el I PIOMH (2000-2004), se refleja en su principio de “integración”, el cual, está dirigido a “impulsar una línea de acción común desde diferentes Áreas Municipales incorporando todos aquellos servicios, programas e iniciativas dirigidos específicamente a las mujeres” (p.13). Si bien, por un lado, el principio de “transversalidad” expresa que es necesario “incorporar la dimensión de igualdad y perspectiva de género en el conjunto de las políticas y actuaciones municipales” (p. 13), por otro, el propio plan señala que se encuentra articulado “en torno a la adopción de una serie de medidas positivas” (p. 22). Asimismo, al analizar las propuestas para dar solución al problema de la discriminación de las mujeres que presenta este plan en su diagnóstico, es posible distinguir que las acciones contenidas en el pronóstico en su mayoría son ambiguas si se trata de implementar la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas municipales y, en su lugar, las medidas hacen referencia a acciones específicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en aquellas arenas que puedan llegar a ser *susceptibles* de implementar dicha perspectiva⁴⁰. Por otro lado, cuando las medidas propuestas llegan a enfocarse a todas las áreas del Ayuntamiento se hace a través de la formación y la sensibilización del personal sobre la importancia de las iniciativas de igualdad de oportunidades que están incluidas en el Plan. Por lo tanto, con estas estrategias de persuasión del personal o de incorporación de la perspectiva de género, únicamente en aquellas políticas que sean susceptibles con el tema de la igualdad de género, el alcance de la transversalidad se encuentra reducido a la voluntad política del personal o la compatibilidad de la igualdad con el ámbito de la política.

De igual forma, el II PIOMH (2006-2009) aunque su enfoque de transversalidad en un inicio (Introducción del Plan) es más amplio, al hacer referencia en ser un principio rector para incorporar la perspectiva de género en todas las políticas del Ayuntamiento -y no solo en las políticas específicas dirigidas a las mujeres-, más adelante, define que “el eje transversal propuesto permitirá mejorar e

⁴⁰ “Establecer acuerdos con otras Áreas Municipales para reforzar y potenciar aquellos servicios y recursos existentes susceptibles de incorporar la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades dentro de sus acciones” (I PIOMH 2000-2004, p. 24).

incrementar la coordinación institucional interna, con el fin de integrar la perspectiva de género en el mayor número posible de actuaciones municipales” (p. 40), lo cual pone de manifiesto que igual que el primer plan, este segundo plan también reduce su campo de actuación, ya que, no lo enfoca hacia todas las políticas, sino al “mayor número posible de actuaciones municipales”.

De igual forma, como ocurre en el pronóstico del primer plan, el II PIOMH (2006-2009) también carece de actuaciones claras y explícitas que ayuden a impulsar la perspectiva de género en todas las políticas municipales, sin importar el área y ámbito de intervención, a excepción de dos propuestas de actuación, la primera: promover una herramienta para introducir el enfoque transversal en los Distritos -más no en el resto de las Áreas y Organismos Municipales- y la segunda: “formar e informar en políticas de igualdad de oportunidades y acciones positivas a todos/as aquellos cargos de responsabilidad” (p. 44). Estas dos propuestas de acción del segundo plan, a pesar de que pueden estar enmarcadas hacia la transversalidad de género en las políticas del Ayuntamiento, difícilmente pueden garantizar su implementación si únicamente se basa en la voluntad del personal y en la política de los Distritos, haciendo falta el resto de las políticas municipales. Pero, por otro lado, llama la atención la claridad con la que este segundo plan hace referencia a las acciones específicas dirigidas hacia las mujeres, por un lado, el marco jurídico en el que se apoya y hace referencia se encuentra enmarcado en gran parte en las acciones positivas y, por otro lado, dichas acciones están relacionadas con el marco de coordinación interna que, de acuerdo con el plan, permite “mejorar la eficacia de los servicios, recursos y actuaciones dirigidas a las mujeres” (II PIOMH 2006-2009, p. 42), lo cual, muestra claramente cómo este plan se enmarca en las políticas específicas dirigidas a las mujeres.

Otro aspecto que destaca de ambos planes (I PIOMH 2000-2004 y el II PIOMH 2006-2009) es que contienen, aunque en menor medida y en comparación con los dos últimos, un marco que hace referencia a la necesidad de efectuar cambios, los cuales se encuentran enmarcados al entorno social más que al ámbito institucional. El I PIOMH (2000-2004) por ejemplo, dirige la coordinación a las actuaciones que otras áreas municipales destinan específicamente a

impulsar la participación y presencia de las mujeres y sus organizaciones, con el objetivo de conseguir cambios sociales, es así que es posible encontrar como medida de solución integrar la paridad y la perspectiva de género en el Ayuntamiento enmarcada como una misma estrategia de solución (p. 25).

Adicionalmente al hecho de que los dos primeros planes presentan un marco interpretativo de la transversalidad de género como sinónimo de coordinación interna para impulsar políticas específicas y en menor medida un marco transformador de la política general, ambos planes incluyen medidas enfocadas ya sea a la participación de las mujeres y sus asociaciones o a la integración del enfoque de género a través de conocimiento especializado en género en las políticas de igualdad.

En el caso del I PIOMH (2000-2004) el marco participativo de mujeres y del movimiento asociativo de mujeres en las políticas municipales, presenta como estrategia, además de promover la paridad en el Ayuntamiento, incluir mecanismos institucionales para promover el fortalecimiento del asociacionismo de mujeres a través de la creación de un órgano de participación de las asociaciones de mujeres en el municipio, es decir, el Consejo de las Mujeres de la Ciudad de Madrid y la creación de “Centros de Promoción de la Igualdad y Empleo” en los Distritos municipales, que posteriormente se les conoce como Espacios de Igualdad. Tanto el Consejo como los Espacios de Igualdad se reconocen como dos de los mecanismos facilitadores más representativos que sentaron las bases del Feminismo Institucional en el municipio para promover la cooperación e impulsar la participación de las mujeres a nivel Distrital.

Sin embargo, el II PIOMH (2006-2009) propone estrategias de participación menos innovadoras, a pesar de que en el diagnóstico define que “participar supone involucrar a distintos actores municipales en el desarrollo del II Plan Municipal para la Igualdad” (p. 37), parece que el hecho de afirmar también en el diagnóstico que la participación de las mujeres se considera como un objetivo conseguido, la propuesta de solución se enmarca únicamente en el asesoramiento y la colaboración con el tejido asociativo en el desarrollo de actividades y proyectos “que contemplen la igualdad de oportunidades y la

perspectiva de género” (p. 66) y se echa en falta estrategias que promuevan de manera implícita la participación del movimiento de mujeres y feministas en el desarrollo de políticas municipales.

El marco “integracionista”, que presenta el I PIOMH (2000-2004) contiene medidas dedicadas a formar, informar y sensibilizar al personal para incorporar la igualdad en sus acciones. Este plan se destaca debido a que propone la creación de la figura de agentes de igualdad como un recurso especializado que forma parte de y un enfoque “integracionista”. Esta figura experta, se propone en el plan con el objetivo de facilitar el asesoramiento y apoyo técnico en materia de igualdad en cada Distrito de Madrid. Por su parte, el II PIOMH (2011-2015) plantea como estrategia dentro del enfoque “integracionista: “informar y formar en políticas de igualdad de oportunidades y acción positiva a todos/as aquellos cargos de responsabilidad con el fin de introducir en sus ámbitos de trabajo la estrategia de *mainstreaming*” (p. 43). Además de la formación incluye instrumentos como el uso de estadísticas desagregadas por género y el intercambio de experiencias en materia de igualdad y *mainstreaming* con otros niveles de gobierno, incluyendo el europeo y el local. Y da continuidad a la estrategia del I PIOMH (2000-2004) al incluir como medida “consolidar la figura de profesionales especializados/as (Red de Agentes de Igualdad) que impulsen, gestionen y den a conocer acciones de fomento de la igualdad de oportunidades en los Distritos de Madrid.” (II PIOMH 2006-2009, p. 42). Por otra parte, incluye, aunque no dentro del tema de transversalidad, sino en un apartado final del plan, la conformación de la Comisión Transversal de Género, un grupo de trabajo técnico y administrativo para dar seguimiento al plan, de carácter consultivo, informativo y ejecutivo, conformado por personal técnico de cada organismo implicado en el plan, tres agentes de igualdad y la directora general de Igualdad.

Por su parte, tanto la EIOMH (2011-2015) como el PEIG (2018-2020) se encuentran enmarcados en la “coordinación de la transversalidad municipal” y el marco “transformador”, además de que contienen estrategias de solución que hacen referencia a los enfoques “integracionista” y “participativo”.

En el caso de la EIOMH (2011-2015) es decir, en el tercer plan municipal, el marco “transformador” está dirigido a promover un cambio en la actividad del Ayuntamiento y el papel del personal administrativo, político y técnico, a través de la herramienta del Enfoque Integrado de Género “en todas las políticas municipales, tanto en la gestión municipal como en las políticas generales dirigidas hacia la ciudadanía y en las políticas específicas dirigidas a mujeres” (p. 2), incluyendo como medidas principales la “capacitación en enfoque integrado de género e igualdad de oportunidades al personal técnico y político del Ayuntamiento” (p. 17). Y como instrumentos, esta Estrategia de Igualdad, propone: la elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades para el personal municipal, la implementación progresiva del enfoque de género en el uso de presupuestos, contratos, subvenciones, normativa, competencias y políticas, el desarrollo de Programas Operativos Anuales y un Modelo de Evaluación.

Cabe destacar, además, que la EIOMH (2011-2015) presenta recursos importantes, que principalmente se enmarcan en la “coordinación de la transversalidad municipal” a través de la creación de organismos colegiados de seguimiento y evaluación de los Planes Operativos Anuales, es decir, la Comisión Ejecutiva integrada por personal directivo de las diferentes Áreas municipales implicadas en el desarrollo del Plan y coordinada por la Dirección General de Igualdad, la Comisión Transversal de Género, integrada por el personal técnico que elabora dichos planes operativos; y la Comisión Territorial, formada por el personal técnico de Distritos y representantes de la Red de Agentes de Igualdad con la tarea de formular y dar seguimiento a los Planes Distritales. En esta estrategia, por lo tanto, se enmarca la transversalidad de género como factor de transformación, a través de la reorganización de los procesos políticos municipales y, como los planes anteriores, se da continuidad a enmarcar el cambio en el plano social, al afirmar que la Estrategia de Igualdad debe incidir también en el aspecto externo del Ayuntamiento con la “modificación de la situación y posición de las mujeres y los hombres para lograr una sociedad equilibrada y cohesionada” (p. 3).

Por su parte, el PEIG (2018- 2020) que parte del objetivo de lograr “cambios organizativos que respondan a la necesidad de reforzar las estructuras que garanticen, posibiliten y articulen la aplicación de la transversalidad de género” (PEIG 2018-2020, p. 27), va más allá del plan anterior, al enmarcar la “transformación” en la propia estructura institucional del Ayuntamiento. Por consiguiente, amplía su propuesta de estrategia de solución a un Modelo Integral de la transversalidad, que tiene como principal instrumento la aprobación de “Directrices de transversalidad”, una nueva instrucción normativa específica que establece los criterios a seguir para implementar el enfoque de género de la acción pública y que presenta la creación o fortalecimiento de estructuras, reflejando, además, la presencia del marco de “coordinación de la transversalidad municipal”. Por lo tanto, la creación de Unidades de Igualdad presentes en cada una de las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento, en sus Organismos Autónomos, en los Distritos y en las Empresas Públicas Municipales, se destacan, como un cambio que amplía la estructura institucional para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en la acción municipal. De igual forma, a través del fortalecimiento de la Comisión de Transversalidad de Género se amplía la integración de actores involucrados a la presencia de personal de las mismas Áreas, Organismos Autónomos, Empresas municipales y de los Distritos, lo cual, indica la fusión entre esta Comisión y la Comisión Territorial que se estructuraba en el plan anterior.

Adicionalmente, el PEIG (2018-2020) presenta dos mecanismos dentro del marco interpretativo de “transformación” que son el Enfoque Integrado de Género y la Perspectiva de Género. El Enfoque Integrado de Género se interpreta en el texto como una herramienta metodológica para hacer operativa la transversalidad y lograr la transformación de las estructuras municipales, mientras que la Perspectiva de Género se enmarca como una herramienta de análisis de las políticas públicas para identificar los roles y estereotipos de género presentes en el sistema patriarcal y un enfoque de actuación para que todas las áreas de gobierno aborden las desigualdades detectadas. Ambas son estrategias de solución que acompañadas de la normativa o directrices de transversalidad y las unidades de igualdad, enmarcan con claridad la forma de alcanzar el objetivo de implementar la transversalidad de la perspectiva de

género en las políticas municipales, lo cual, difícilmente se puede identificar en los dos primeros planes a pesar de que mencionan la transversalidad como un principio rector.

Cabe mencionar que otros instrumentos propuestos por el PEIG (2018-2020) son: el desarrollo de proyectos transversales que aborden las brechas de género, el asesoramiento técnico especializado y la implementación de Planes locales enfocados en temas de derechos humanos, infancia, adolescencia, personas mayores y otro relacionado con el tema de los cuidados, lo cual permite distinguir que este último plan, enmarca sus estrategias de transformación, promoviendo que el enfoque de género no solo se implemente en las políticas específicas elaboradas por la estructura municipal encargada de las políticas de igualdad, sino también por el resto de las áreas municipales.

Por último, como ocurre en los dos primeros planes, tanto en la EIO MH (2011-2015) como en el PEIG (2018-2020), también enmarcan los enfoques “integracionista” y “participativo”. Como se señaló en párrafos anteriores, donde se describe que dentro del marco “transformador” que contiene la EIO MH (2011-2015) se presentan como recursos para dar solución al problema de las desigualdades entre mujeres y hombres: la capacitación en género del personal técnico y político, y la creación de organismos colegiados especializados para evaluar y dar seguimiento a la transversalidad, ambos mecanismos se pueden identificar como recursos enmarcados en el enfoque “integracionista” de la perspectiva de género. Al mismo tiempo, es posible encontrar más desarrollado el enfoque “participativo” dirigido al diseño y aplicación de políticas públicas, así como en la “colaboración con el movimiento asociativo organizado en el diseño conjunto de planes y actuaciones con especial atención al trabajo en red.” (EIO MH 2011-2015, p. 19), lo cual, fortalece al triángulo de terciopelo y, por lo tanto, al Feminismo Institucional. Adicionalmente, la EIO MH (2011-2015) incluye en sus medidas la participación del Consejo de las Mujeres del Municipio de Madrid en el desarrollo de los Programas Operativos Anuales de igualdad, sobre todo en las etapas de seguimiento y evaluación de estos, con el objetivo de dar continuidad y reforzar las estrategias enmarcadas en el enfoque “participativo” presentes desde el I PIOMH (2000-2004). El análisis de marcos de la EIO MH

(2011-2015) pone de manifiesto que la forma en la que se enmarca el enfoque “participativo” es más amplia en comparación con los dos primeros planes, ya que, toma en cuenta las voces de las mujeres no solo en la realización de proyectos territoriales específicos dirigidos a las mujeres y la igualdad, sino también, en la toma de decisiones al interior del municipio.

Por otro lado, el análisis también revela que el PEIG (2018-2020) presenta tanto un enfoque “integracionista” como “participativo”. En cuanto primer enfoque, como ya se explicó en párrafos anteriores, este último plan contiene medidas que se dirigen a proponer tanto la formación del personal como en crea recursos especializados que asesoren el diseño de políticas sectoriales con enfoque de igualdad, y al mismo tiempo, contiene medidas propuestas, como la ampliación de la Red de Espacios de Igualdad en los Distritos, la “creación de un Espacio de Investigación, Formación y Política feminista” (PEIG 2018-2020, p. 39). Por otro lado, las medidas de este último plan, también dan continuidad a las subvenciones de asociaciones de mujeres y entidades que realicen proyectos sobre igualdad de género y la inclusión de mujeres, lo cual pone en evidencia su enfoque “participativo”, sin embargo, lo que más destaca, es la propuesta de llevar a cabo un Pleno anual, en el que participen no solo las entidades y asociaciones del movimiento feminista de Madrid, sino también representantes ciudadanas en las Mesas de Igualdad de los Foros Locales, con el objetivo de “vigilar el cumplimiento de las medidas del Plan, participar en su seguimiento y evaluación, así como proponer mejoras o reorientaciones al mismo de cara al siguiente año” (PEIG 2018-2020,p 42).

En suma, el análisis del pronóstico del cuarto plan pone de manifiesto que el enfoque de “participación” que enmarca este plan, no solo propone iniciativas para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y su inclusión en el desarrollo de la política municipal de igualdad -como ocurre en mayor medida en los dos primeros planes-, sino que además, hace referencia de manera explícita a la actuación del movimiento feminista en el desarrollo de lo que también nombra claramente “política feminista”, lo cual, pone de manifiesto, que a diferencia de los planes anteriores, el PEIG (2018-2020) al igual que la EIOMH (2011-2015) promueven la participación de las mujeres y del movimiento feminista en el

desarrollo de políticas municipales y no solo en el de proyectos específicos de mujeres.

Finalmente, cabe subrayar que en cuanto al marco de “coordinación de la transversalidad de género municipal”, en el caso del tercer plan (EIOMH 2011-2015), este marco se distingue porque incluye la coordinación de la prestación de bienes y servicios relacionados con la igualdad de género, sin embargo, el marco que más destaca en este plan sigue siendo es el marco de “transformación” de las políticas generales. Por su parte, el PEIG (2018-2020) incluye una combinación de ambos marcos y propone como recursos de “coordinación de la transversalidad” tanto el cumplimiento de las Directrices a través de las Unidades de Igualdad como la creación de una Comisión Ejecutiva y una Permanente, que de seguimiento y evalúen el plan pero, que al mismo tiempo, sirva para “coordinar todas sus actuaciones y tomar decisiones a lo largo de todo el proceso de implantación” (PEIG 2018-2020, p. 41).

En síntesis, como se muestra en la siguiente Tabla 4.5, los dos últimos planes contienen marcos más amplios relacionados con el tema de la “transversalidad de género”. Lo cual, representan la influencia del triángulo de terciopelo y el trabajo de las especialistas involucradas en el diseño de los planes, así como la participación del movimiento de mujeres madrileño, sobre todo, si tomamos en cuenta la forma en la que van evolucionando los marcos contenidos no solo en el Diagnóstico, sino también en el pronóstico, poniendo de manifiesto la influencia de los debates del feminismo académico sobre la propuesta de estrategias como la transversalidad de la perspectiva de género. Sin embargo, también es importante subrayar que la presencia de un gobierno de izquierda puede representar un factor facilitador, no solo para el Feminismo Institucional madrileño, sino para la forma en la que el PEIG (2018-2020) logra interpretar la transversalidad de género.

Tabla 4.5. Contraste de marcos en el pronóstico sobre Transversalidad de Género

Plan	Marcos	Enfoques	Dirección de los cambios
I PIOMH (2000-2004)	“marco de coordinación de política específica”	“participativo” “integracionista”	Sociales
II PIOMH (2006-2009)	“marco de coordinación de política específica”	“participativo” “integracionista”	Sociales
EIOMH (2011-2015)	“transformador” el “marco de coordinación de la transversalidad de género municipal”.	“integracionista” “participativo”	Institucionales Sociales
PEIG (2018-2020)	“transformador” el “marco de coordinación de la transversalidad de género municipal”.	“integracionista” “participativo”	Institucionales Sociales

Fuente: Elaboración Propia

4.3.3.2. *El pronóstico y la categoría de Género en el tema de “Transversalidad de Género”*

Tal y como ocurre en el diagnóstico, en el pronóstico los cuatro planes se refieren a hombres y mujeres como dos grupos sociales diferentes y hacen hincapié en tener en cuenta las necesidades y situación específica de las mujeres. Tanto en el I PIOMH (2000-2004) como en el II PIOMH (2006-2009) se enmarca a las mujeres como madres, cuidadoras y trabajadoras, mientras que en la EIOMH (2011-2015) se hace énfasis en promover actuaciones para empoderar a las mujeres.

Hay que mencionar, además, que los cuatro planes presentan actuaciones en materia de formación y capacitación del personal municipal o de incluir y consolidar la figura de agentes de igualdad para llevar a cabo el asesoramiento en materia de igualdad, sobre todo, en los Distritos. Cada plan es más específico al hablar de involucrar al personal del gobierno local, ya que, mientras el I PIOMH (2000-2004) se refiere de forma general al “personal municipal”, la EIOMH (2011-2015) incluye de manera específica al personal directivo, técnico y político y el PEIG (2018-2019) al personal político.

El análisis del pronóstico también revela que los cuatro planes hablan de la necesidad de implicar y fomentar la participación de las mujeres y su asociacionismo organizado. Sin embargo, mientras que el primer plan hace referencia al “movimiento asociativo de mujeres”, el tercer y cuarto plan, son más ambiguos en cuanto a la identidad del grupo de mujeres, pero el cuarto, destaca por incluir en las actuaciones la participación del “movimiento feminista”.

Por otro lado, cuando se hace referencia a distintas categorías sociales, en las estrategias de solución, los cuatro planes coinciden en presentar como medida el estudio de datos, estadísticas e información diferenciada entre mujeres y hombres, pero llama la atención que los dos últimos planes presentan como estrategia el “análisis de género” en el caso de la EIOMH (2011-2015) y la “perspectiva de género” en el caso del PEIG (2018-2020) como enfoques para el análisis de los datos estadísticos obtenidos en los estudios propuestos. Otro rasgo coincidente en los cuatro planes es que citan otras categorías además del la de sexo, tales como edad, religión y raza en el caso del primer plan, y pobreza, condición migratoria, etnia y salud en el caso del segundo, más aún el tercer y cuarto plan se caracterizan por incluir la discriminación múltiple y respeto a la diversidad, como enfoques de solución del problema de las desigualdades.

4.3.3.3. Atribución de Roles en el pronóstico sobre “Transversalidad de Género”

En la mayoría de los planes, el papel principal en el pronóstico lo tiene el organismo de igualdad que se ha encargado de elaborar cada documento, además de que llaman a la acción otras Áreas de Gobierno o Direcciones Generales, según sea el caso de cada organismo y plan, por ejemplo, mientras que el primer plan omite en su discurso a las Direcciones Generales e insta en mayor medida a algunas Áreas de Gobierno, debido a que es un documento elaborado por la primera Concejalía e Igualdad. El II PIOMH (2006-2009) se enfoca tanto en algunas Áreas como en sus Direcciones Generales, como documento de política elaborado por la Dirección General de Igualdad, de Oportunidades del mandato municipal de Alberto Ruiz-Gallardón. El caso de la EIOMH (2011-2015), a pesar de que está hecho por la misma Dirección General

que el II PIOMH (2006-2009), pero durante el gobierno de Ana María Botella parece que al tener un marco sobre la transversalidad enfocado en el cambio de la cultura organizacional, el papel principal lo ocupa el propio Ayuntamiento de Madrid y no la Dirección General de Igualdad de Oportunidades, además de que llama a la acción al personal directivo, técnico y de Distrito, mediante la conformación de estructuras encargadas de llevar a cabo la transversalidad.

Lo mismo ocurre con el PEIG (2018-2020) diseñado por el Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad, del gobierno de Manuela Carmena, que llama a la acción, además de a todas las Áreas de gobierno (y no solo a *algunas*, como en los casos anteriores), a la Alcaldía y a las Unidades de Igualdad de reciente creación, así como a otros grupos políticos, Organismos Autónomos, Empresas Públicas y Distritos. En este punto es importante mencionar que los cuatro planes, llaman a la acción a los Distritos y proponen la creación de Espacios de Igualdad en cada uno de ellos para aproximar la política de igualdad a la ciudadanía, por lo que también se llama a la acción a las asociaciones de mujeres en los cuatro planes, no obstante, el cuarto plan se destaca debido a que menciona, al movimiento feminista, así como a los grupos de vecinas de las Mesas de Igualdad que forman parte de los Foros locales de cada Distrito.

El grupo diana en los cuatro planes son las mujeres y la ciudadanía en general, en especial la sociedad madrileña, pero en mayor medida, lo es la administración municipal y por ende el personal del Ayuntamiento y en el caso específico del PEIG (2018-2020), aunque de forma somera, también se habla de las necesidades de los hombres como parte del grupo diana del plan, sin embargo, se encuentran enmarcan siempre junto a las mujeres y nunca solos.

4.3.4. Equilibrio entre diagnóstico y el Pronóstico. La ampliación del discurso sobre Transversalidad de Género.

Los cuatro planes presentan un diagnóstico ligeramente menos desarrollado que el pronóstico, sobretodo en la definición y causas del Problema, con excepción del PEIG (2018-2020) que muestra un ligero equilibrio al tener un diagnóstico más pormenorizado que el resto de los planes municipales de igualdad.

En general, como se puede ver en la Tabla 4.6, lo que más destaca del análisis comparativo de los cuatro planes es una coherencia interna entre el diagnóstico y el pronóstico en cuanto a los marcos que presenta. En este sentido, los dos primeros planes enmarcan que las causas del problema de la desigualdad de oportunidades afectan principalmente a las mujeres, coincidiendo con el marco de transversalidad de género que ofrecen ambos planes, enfocados a la “coordinación de política específica” dirigida a las mujeres o a la igualdad de género. En contraste con la EIO MH (2011-2015) que aun cuando presenta un diagnóstico moderado al no profundizar en el análisis de las causas del problema, presenta un marco enfocado en el “problema de las desigualdades” y señala las barreras estructurales que impiden la igualdad, lo cual, si se compara con los planes anteriores la Estrategia amplía el marco y en consecuencia, ofrece en el pronóstico un marco relacionado con la transversalidad de género también desde un enfoque más amplio y más a fin con el objetivo de incorporar la perspectiva de género en la corriente principal.

Se ha puesto de relieve al examinar el tema de la transversalidad de género en los planes municipales de igualdad que el PEIG (2018-2020) ha mostrado ser el documento más desarrollado al ir más allá tanto en el diagnóstico como en el pronóstico. En el diagnóstico no solo incluye el marco del “problema de las desigualdades”, como el plan anterior, sino que también enmarca como problema la falta de un análisis de género en todas las políticas municipales, como consecuencia incluye como estrategia de solución los marcos “transformador” y de “coordinación de la transversalidad de género municipal”.

En definitiva, con el transcurso del tiempo cada plan ha ido evolucionando la forma de enmarcar tanto el diagnóstico como el pronóstico del problema. Por ejemplo, el diagnóstico del I PIOMH (2006-2009) se enfoca en dar solución a “la discriminación que padecen las mujeres por razón de su sexo” (p. 11), enmarcando el problema más hacia las diferencias biológicas que sociales, lo cual, explica que se enfoque en el papel tradicional asignado a las mujeres que las ubica como principales responsables de las “necesidades y cuidados del

núcleo familiar formado, habitualmente, por el cónyuge, los hijos y las personas mayores y dependientes a su cargo” (p. 22).

Tabla 4.6. Equilibrio entre el diagnóstico y el pronóstico sobre la Transversalidad de Género

Plan	Marcos en el diagnóstico	Causas del problema	Marcos en el Pronóstico	Sentido de los Cambios
I PIOMH (2000-2004)	“desigualdad de oportunidades”	Estereotipos que afectan más a las mujeres	“marco de coordinación de política específica”	sociales
II PIOMH (2006-2009)	“desigualdad de oportunidades” “desigualdad de género”	Mandatos de género que afectan más a las mujeres	“marco de coordinación de política específica”	sociales
EIOMH (2011-2015)	“Problema de las desigualdades” “desigualdad de género”	Barreras estructurales	“transformador” “marco de coordinación de la transversalidad de género municipal”	sociales e Institucionales
PEIG (2018-2020)	“Problema de las desigualdades” “El problema de las políticas que son neutrales al género”	Patriarcado y violencia simbólica Percepción distorsionada de que la igualdad	“transformador” “marco de coordinación de la transversalidad de género municipal”	sociales e institucionales

Fuente: Elaboración propia

El ejemplo del diagnóstico del (I PIOMH 200-2004) dan sentido a las soluciones propuestas en el pronóstico, las cuales se enfocan en las acciones específicas dirigidas a las mujeres, con el fin de conseguir la igualdad de las mujeres en relación a los hombres. Sin embargo, es importante rescatar en todo momento, que este primer plan es especialmente importante para el Feminismo Institucional del Ayuntamiento de Madrid, no solo por su proceso participativo durante su diseño, sino también por incluir soluciones que ayuda legitimar la presencia de las voces del movimiento de mujeres y expertas en género en el Ayuntamiento, con la conformación del Consejo de las Mujeres, la creación de la figura de agentes de igualdad y la puesta en marcha de Espacios de Igualdad en

los Distritos de la ciudad, permitiendo fortalecer las relaciones entre el movimiento feminista, el Ayuntamiento y la inclusión del feminismo experto.

En el caso de los dos siguientes planes, el II PIOMH (2006-2009) y la EIOMH (2011-2015) además de que tienen en común que fueron diseñados por una Dirección General de Igualdad de Oportunidades durante los gobiernos del Partido Popular (y ya no por un Área de Gobierno), ambos también muestran una ampliación respecto al enfoque del problema en comparación con el primer plan, al ver como problema la desigualdad de género y ya no discriminación por razón de sexo. Sin embargo, es especialmente importante la evolución que presenta el pronóstico de la EIOMH (2011-2015), en comparación con los dos planes anteriores, propone soluciones enmarcadas en la “transformación” y la “coordinación de la transversalidad de género municipal”, destacando sobre todo, los mecanismos de solución mediante la implicación del personal en la conformación de las Comisiones Ejecutiva, Transversal y Territorial para poner en marcha y dar seguimiento a los Programas Operativos Anuales como instrumentos derivados de la política municipal de igualdad.

Finalmente, y como se ha puesto en evidencia a lo largo del análisis sobre el tema de transversalidad, el PEIG (2018-2020), como instrumento de política del primer gobierno municipal de Ahora Madrid, muestra un incremento evolutivo en cuanto a la forma múltiple de entender el problema, como la normalización de la violencia simbólica, la desigualdad como problema estructural, la falta de datos que reflejen las múltiples desigualdades y que las políticas carezcan de un análisis de género. Es muy claro en explicar que el problema no solo afecta a mujeres y a hombres, sino que también a la acción municipal, ya que no responde a las necesidades reales y produce un efecto indeseado para el avance de la igualdad. También, llama la atención que se apele a la academia y movimiento feminista, y la necesidad de desarrollar políticas feministas. Del diagnóstico se rescata el uso de un enfoque interseccional y de una mirada hacia la sexualidad no normativa. El pronóstico, interpreta la transversalidad bajo el marco “transformador”, lo cual explica que el texto contenga palabras como cambio y transformación al referirse a la administración municipal y a las relaciones de género en la ciudad. Llama la atención la iniciativa de desarrollar

un instrumento normativo y el establecimiento de estructuras de coordinación para implementar la transversalidad de género. También resulta novedoso que se apoye de la perspectiva de género como herramienta de análisis para las políticas públicas, ya que pone de relieve su enfoque feminista.

4.4. Violencia de género

Este apartado tiene como objetivo presentar el análisis de marcos interpretativos sobre el problema de la violencia de género como un tema de contenido de los cuatro planes de igualdad municipal. Las razones por las que se ha elegido este tema son principalmente tres. En primer lugar, se debe a que los cuatro planes incluyen la violencia de género como un problema a tratar dentro de sus textos, lo cual, facilita el estudio comparativo y evolutivo. En segundo lugar, se considera que examinar cómo se interpreta la violencia de género en cada texto, puede ayudar a identificar qué tan feministas son las políticas del Ayuntamiento de Madrid.

La tercera razón, se debe a que forma parte de uno de los temas prioritarios del feminismo que, de hecho, gracias a la movilización de feministas y mujeres, la violencia de género no solo es rechazada socialmente, sino que se ha convertido en un asunto reconocido como problema público que, como tal, requiere de la intervención del Estado. Como consecuencia, alrededor de 125 países del mundo han dedicado políticas y legislación específica para erradicar la violencia de género (Varela, 2017, p. 123). El movimiento feminista, además de que ha teorizado sobre sus causas y consecuencias, también ha logrado cambiar el discurso que minimizaba el asunto a un problema de índole personal. Por lo tanto, uno de los principales aportaciones del movimiento feminista y de mujeres es, además de conceptualizar la violencia de género como producto del sistema de dominación patriarcal, la aceptación de esta redefinición, por un lado, y por otro la puesta en marcha de leyes y programas que tienen como objetivo garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia (Lagarde y de los Ríos, 2014, p. 139; De Miguel Álvarez, 2003, p. 139; Bustelo, López, y Platero, 2009, p. 67).

En este sentido, lo que aquí se presenta en primer lugar son los marcos encontrados en el diagnóstico del problema y la forma en la que cada plan enmarca la violencia; seguido de la presentación de los marcos dominantes detectados en el pronóstico, es decir, las soluciones que se proponen para resolver la violencia de género, concluyendo con la presentación de las

diferentes inconsistencias o desequilibrios entre el diagnóstico y el pronóstico de los cuatro textos analizados que se relacionan principalmente con la atribución de roles en el planteamiento del problema y de las soluciones que se ofrecen.

4.4.1. Los marcos del Diagnóstico, de la Violencia de Género a la Violencia Machista

El análisis de marcos interpretativos de los cuatro planes de igualdad del Ayuntamiento de Madrid revela, en primer lugar, que uno de los marcos más recurrente es “violencia de género” y que la dimensión que más destaca es la atribución de roles, sobre todo, al hablar de quiénes ejercen la violencia. También, llama la atención la forma en la que se describe el problema, específicamente cuando se trata del reconocimiento de los tipos y ámbitos en los que ocurre la violencia en cada texto. De ahí que los marcos encontrados se distingan debido a la manera en la que se abordan dichas dimensiones. Aunque cada plan tenga sus particularidades a la hora de interpretar la violencia de género en el diagnóstico y, por lo tanto, a cada uno se le haya asignado un marco distinto, los cuatro textos analizados al mismo tiempo presentan ciertas similitudes. Sin embargo, tal y como ocurre en el análisis anterior sobre el tema de Transversalidad de Género, el PEIG (2018-2020) incluye elementos más amplios que el resto de los planes, como el tratamiento de la violencia machista en relación a sus múltiples manifestaciones, además de la que ocurre en la pareja o expareja, al tiempo que hace un reconocimiento de otras formas de discriminación además de la de género que afecta a determinados sectores de mujeres.

Los marcos encontrados son, por un lado “Violencia de género con enfoque en el perfil del hombre maltratador”, presente en mayor medida en el I POMH (2000-2004), que como su nombre lo indica, se caracteriza por mencionar en el diagnóstico del problema el papel de los varones que son autores de la violencia contra las mujeres y que, a simple vista pareciera ser positivo en relación a que la forma idónea para solucionar la violencia de género sería, en un principio, tener un enfoque basado en la causa del problema y no solo en la consecuencia de la violencia de género, lo cual, requiere enfocar la mirada en el problema de

la socialización tradicional de los roles de género que relacionan lo masculino con la fuerza física, la superioridad y la violencia y lo femenino con la debilidad física, la inferioridad, y sumisión. Sin embargo, este marco contiene una carga esencialista con respecto al papel de aquellos hombres que ejercen la violencia, como si formara parte de su naturaleza hacer uso de ella para asegurar su poder y no como una actitud aprendida y sostenida en el patriarcado, limitando el análisis a una cuestión más de sexo que de género y sin apelar a un cuestionamiento de la construcción de la masculinidad como producto patriarcal que aboca a la violencia. En otras palabras, este marco enfoca la responsabilidad de la violencia de género en aquellos varones que son violentos, esencializando la categoría de hombres y sin señalar a la masculinidad violenta como un producto del patriarcado, lo cual, se relaciona con el hecho de que tampoco se incluya una medida de solución dirigida específica a los varones violentos o a la población en general para lograr modificar este mandato cultural.

La segunda forma en la que se enmarca el tema en los textos es el marco sobre “Violencia de género como problema social”, el cual, se distingue por entender la violencia como un problema para el desarrollo social y, al mismo tiempo, por ser poco claro a la hora de señalar quiénes son responsables del problema o a las víctimas, este marco se encuentra presente en el diagnóstico del II PIOMH (2006-2009) que a su vez se puede señalar como defectuoso, ya que, en el pronóstico no solo reconoce a las mujeres como víctimas sino que además presenta una medida destinada específicamente a los varones, con el fin de promover el rechazo a la violencia y se modifiquen las relación entre mujeres y hombres.

Otro de los marcos identificados es el de “violencia de género como un problema para las mujeres” que se centra en explicar el problema a partir de las consecuencias que tiene las diversas formas en las que se presenta la violencia contra las mujeres víctimas. Este marco se encuentra presente en mayor medida en la EIOMH (2011-2015), que por otro lado, también se caracteriza por señalar tímidamente a los varones como responsables de ejercer la violencia contra su pareja o expareja y por poner mayor énfasis en visibilizar otros tipos de violencia como la mutilación genital o la violencia sexual, marcando la diferencia en

comparación con los planes anteriores, sin embargo, al presentar algunos datos en el diagnóstico relacionados al problema, estos se enfocan únicamente en el ámbito de la pareja o expareja. Este fenómeno de reconocer otras manifestaciones en las que se da la violencia de género, pero de poner mayor énfasis en el que ocurre en la intimidad de la pareja o expareja, es un marco que se encuentra presente en la mayoría de los planes, con excepción del último.

Finalmente, el cuarto marco encontrado es el de “Violencias machistas con enfoque en la diversidad” que, al contrario de lo expuesto en el párrafo anterior, se identifica por abordar diferentes manifestaciones de la violencia y no solo la que ocurre en el ámbito de la pareja o expareja y por incluir otras categorías además del género en el diagnóstico. Este marco se encuentra exclusivamente presente en el último plan municipal.

4.4.1.1. Contraste de los marcos sobre “violencia de género” en el diagnóstico de los Planes

Por otro lado, de manera general el análisis comparativo también revela que, con excepción del tercer plan que no expone las causas del problema, el resto representan a la violencia como una cuestión de género que tiene su origen principalmente en el patriarcado y las relaciones desiguales de poder. Los tres primeros planes coinciden al utilizar el término de “Violencia de Género”. Mientras que el PEIG (2018-2020) es el único que se distingue por utilizar el concepto de “violencia machista”, lo que significa que a la hora de definir el problema el acento se pone más en quien ejerce la violencia y que en quienes la sufren. Sin embargo, como se muestra en la Tabla 4.7, resulta ser más representativa la forma explícita con la que el I PIOMH (2000-2004) señala a los varones como responsables de la violencia contra las mujeres, en comparación con los otros planes e incluso con el propio PEIG (2018-2020).

Tabla 4.7 Citas textuales respecto a los responsables de ejercer la violencia

Plan	Cita
I PIOMH (2000-2004)	<i>En el perfil del maltratador, lo que existe es un profundo desprecio y una percepción subjetiva de poder y superioridad que le permite, mediante la agresión, someter a la mujer a toda serie de vejaciones y humillaciones (p.71)</i> <i>(...) Así, los varones como autores de los malos tratos contra las mujeres son miembros de la familia, compañeros sentimentales, actuales o anteriores, otros familiares y amigos, los conocidos, los hombres que ocupan una serie de posiciones de autoridad y, por último, las personas extrañas. En la mayoría de los casos, los hombres hacen uso de la violencia a fin de demostrar, o reafirmar, su control y dominio sobre las mujeres. Así, los hombres que ocupan un nivel inferior a una mujer en determinados aspectos pueden optar por la violencia sexual como medio para restablecer su poder (p.72).</i>
II PIOMH (2006-2009)	<i>La violencia de género se construye sobre las relaciones desiguales características de un modelo de organización social propio del patriarcado, donde las relaciones de género están jerarquizadas y asignan valor y autoridad a los hombres. Por ello, el tratamiento del problema requiere un enfoque integral y la adopción de medidas capaces de modificar las relaciones entre mujeres y hombres. Así, se formulan distintas propuestas de acción, que puedan contribuir a la erradicación de la violencia. (p.57)</i>
EIOMH (2011-2015)	<i>Las agresiones físicas o psíquicas a la mujer por quien sea o haya sido su cónyuge o por quien esté o haya estado ligado a ella por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia (p. 20).</i>
PEIG (2018-2020)	<i>En 2016 hubo en España 44 víctimas mortales por violencia de género, lo que en la franja de edad de mujeres de 15 o más años supone una tasa de 2,2 víctimas mortales por cada millón de mujeres. En 30 de estos casos existía convivencia entre la víctima y el agresor, y en la mitad de los casos la relación entre ambos era de pareja (p.18).</i>

Fuente: Elaboración propia

Como se ve en la Tabla 4.7, los cuatro planes mencionan a los hombres en el diagnóstico como parte del problema de la violencia de género, aunque pocas veces se identifica explícitamente que los que ejercen la violencia sean ellos, siendo casi invisibles en el diagnóstico. Cabe destacar que ninguno de los planes incluye un cuestionamiento sobre la concepción dominante de lo que significa ser hombre y su construcción de género relacionada con el uso de la violencia, el poder y la fuerza.

En el caso del II PIOMH (2006-2009) queda implícito que el problema tiene que ver con la asignación social de mayor valor y autoridad a los varones, lo cual, sería una representación deseable del problema si se complejizara y cuestionara dicha asignación de valores, además de que en ningún momento es posible

afirmar que en este plan se represente a los hombres como responsables de ejercer la violencia. En la EIOH (2015-2020) ocurre de manera similar, con la diferencia de que aquí queda implícita la participación de un hombre como responsable de ejercer la violencia contra su expareja o pareja. Mientras que el PEIG (2018-2020) a pesar de presentar el marco de “Violencias machistas con enfoque en la diversidad” el tratamiento no es tan distinto a los anteriores, ya que, en el diagnóstico incluye datos cuantitativos sobre las víctimas de asesinatos a manos de su pareja o expareja, que de forma implícita se puede llegar a asumir al “agresor” como un varón. En los tres casos anteriores, el foco sobre los responsables de la violencia es marginal y, en mayor medida, el problema se lee como un asunto que se relaciona más con las consecuencias, es decir, que afecta más a las mujeres, que con sus causas y la relación de éstas con los hombres.

Como se aprecia en la Tabla 4.7, el I PIOMH (2000-2004) es el único en señalar de manera explícita a los hombres como autores de los malos tratos. Sin embargo, también define la existencia de un “perfil específico del maltratador”. Lo cual, hace una reducción del tema a una cuestión esencialista e incluso natural del sexo masculino, ya que también, menciona que es necesario prevenir que “no se repitan comportamientos violentos y que, de padres opresores, nazcan hijos agresores” (p. 73). Este plan incluye a los hombres en el diagnóstico del problema y contiene un discurso de género sobre el origen de la violencia de género, al señalar la existencia de una estructura patriarcal, pero define a mujeres y hombres desde una posición esencialista y, por lo tanto, sin un cuestionamiento de los estereotipos de género, relacionados principalmente con la fuerza física y el poder. Lo cual, se puede ejemplificar también cuando expresa: “Existe la opinión de que las mujeres son víctimas de la violencia porque tienen una menor fuerza física, pero esta no es más que la causa aparente” (p. 71). Este tratamiento del problema explica que en el pronóstico no se incluya ninguna medida de solución que avoque a un cambio de actitudes y comportamientos relacionados con la demostración y perpetuación del poder masculino, solución que si se encuentra enmarcada sobre todo en el PEIG (2018-2020), a pesar de su poco tratamiento del papel de los hombres y la masculinidad hegemónica en el problema.

Cabe hacer mención, por otro lado, que de los cuatro planes analizados tanto el I PIOMH (2000-2004) como el PEIG (2018-2020) presentan un diagnóstico más desarrollado al describir el problema, sus consecuencias y sus causas. Lo cual, tiene que ver no solo con el hecho de que ambos planes representen un Área de Gobierno y no una Dirección General, como los otros dos planes, sino que además son el reflejo del proceso participativo y de interacción entre el movimiento feminista y de mujeres y el Área de Gobierno de igualdad⁴¹ con el que ambos planes contaron para su diseño, que además de influir en el mantenimiento del Feminismo Institucional también representa una oportunidad importante como uno de los elementos que influyen en el desarrollo de políticas públicas con objetivos feministas.

Por otra parte, el análisis muestra que con excepción del II PIOMH (2006-2009) que representa el problema como un obstáculo para el desarrollo social, el resto de los planes considera que la violencia de género es un problema debido a que atenta contra los derechos fundamentales y la dignidad de las mujeres. Como se dijo al inicio, sin contar con el tercer plan que no explica las causas del problema, para los otros tres planes, la violencia de género o machista tiene su origen en el proceso de socialización patriarcal, sin embargo, en este punto el PEIG (2018-2020) se distingue por la forma explícita y detallada en la que explica las causas del problema atribuyendo la violencia a las relaciones de poder y dominación al señalar que:

(...) las diferencias de género entre hombres y mujeres en el mercado laboral y en otros ámbitos (...) las relaciones de poder y dominación que subyacen a estas diferencias, que afectan al reconocimiento social de las mujeres, a la distribución en función del sexo de tiempos y trabajos y, por tanto, a estar más expuestas a sufrir violencias machistas (p. 6).

Por su parte, el II PIOMH (2006-2009) se caracteriza especialmente por tener un diagnóstico ambiguo y desprovisto de un señalamiento del género de las

⁴¹ Como se dijo en el capítulo anterior, en el caso de la formulación del PIEG (2018-2020), además, se incluyeron las voces de profesionales municipales, expertas en el tema y supervivientes de la violencia.

víctimas y de quiénes son los responsables de ejercer la violencia, pero, sobre todo, por ser claro en presentar el marco de “Violencia de género como problema social”. Para este plan, el origen del problema se encuentra en el modelo de organización patriarcal y, como se mencionó anteriormente, de manera implícita relaciona la posición que ocupan los hombres dentro de la sociedad, con el problema de la violencia de género. No obstante, la ambigüedad no permite atribuir a los hombres la responsabilidad de ejercer la violencia, siendo más claro el hecho de que en el texto se enmarca el problema como una cuestión de la sociedad en general.

Otra característica de la forma en la que el II PIOMH (2006-2009) enmarca el problema de la violencia de género en el diagnóstico es que no asigna ni sexo ni género a las víctimas. Creando incertidumbre a la hora de detectar quiénes son tanto los agresores como las víctimas. En contraste con el análisis del pronóstico que, como se verá más adelante, revela inmediatamente que algunas de las medidas propuestas no solo están dirigidas a mujeres como víctimas de la violencia de género, sino que, de manera explícita, incluye como mecanismo de prevención, campañas de sensibilización específicamente dedicadas a la población masculina. Por lo tanto, el diagnóstico de este plan se encuentra incompleto debido a que no señala quienes son las víctimas y quienes los que ejercen la violencia, pero incluye medidas de solución dirigidas específicamente a hombres para que rechacen la violencia y a mujeres como principales víctimas del problema.

Por su parte, la EIOMH (2011-2015) también presenta un diagnóstico incompleto sobre la violencia de género, al ser el único de los cuatro planes que no explica el origen del problema. Aun cuando en la introducción del propio plan se reconoce la existencia de barreras estructurales que impiden la igualdad de género, no relaciona esto con el problema de la violencia. Otro rasgo confuso del diagnóstico de este plan es que si bien distingue diferentes manifestaciones de la violencia de género, como el asesinato y el acoso sexual, por otro lado, aporta únicamente datos cuantitativos relacionados con la violencia que ocurre en el ámbito de la pareja o expareja, además de que en el pronóstico solo se enfoca en este último problema que ocurre en las relaciones. Finalmente, este plan se

caracteriza, como se dijo anteriormente, por señalar tímidamente a los hombres (principalmente cónyuge o con alguna relación afectiva aun sin convivencia) como responsables de ejercer violencia física o psicológica a la mujer “con la que esté o haya estado ligado” (p. 20) y por ser claro al enfocar el problema principalmente en las consecuencias que tiene en las mujeres víctimas.

Como podemos ver, otro de los elementos que distingue el diagnóstico sobre la violencia de género en los cuatro planes, es la manera en la que reconocen e incluyen los tipos y ámbitos en los que se puede presentar este fenómeno, con excepción del II PIOMH (2006-2009) que además de ser ambiguo a la hora de enmarcar a víctimas y agresores tampoco identifica otras manifestaciones en las que se presenta el problema, el resto de los planes reconocen otros tipos de violencia como la física, sexual, psicológica o económica. Sin embargo, a diferencia del tercer y cuarto plan, el I PIOMH (2000-2004) pone mayor énfasis en la violencia que ocurre en el ámbito de la pareja o expareja, y en reconocer que existen diferentes contextos culturales y circunstancias específicas donde se puede presentar la violencia, sin detallar cuáles.

En particular, la EIOMH (2011-2015) se destaca por incluir por primera vez el asesinato de mujeres como parte del problema de la violencia de género, además de que señala, tanto las agresiones y abusos sexuales contra la mujer, la mutilación genital, el acoso sexual en el ámbito laboral, así como la trata de mujeres con fines de explotación sexual y la introducción de una mujer a ejercer la prostitución “con abuso de la situación de inferioridad, de necesidad o vulnerabilidad de la víctima” (p. 20). Por su parte, el PEIG (2018-2020) subraya como problema que solo se preste atención a la violencia que ocurre en el ámbito de la pareja o expareja, ya que, este enfoque resta visibilidad y atención a “otras formas de violencia machista como la violencia sexual, la trata de mujeres y niñas, la mutilación femenina o los matrimonios forzados” (p.17) y agrega que otras manifestaciones de la violencia de las mujeres son: los asesinatos y las agresiones a mujeres; la trata de mujeres y menores de edad con fines de explotación sexual; la agresión, abuso y acoso sexual; la mutilación genital femenina y mujeres en contextos de prostitución. Como se puede ver, ambos planes coinciden al señalar tanto el acoso, la agresión y el abuso sexual, además

del asesinato de mujeres, la mutilación genital femenina, la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y las mujeres en contextos de prostitución.

Cabe hacer mención, que tal y como ocurre con el tema sobre Transversalidad de Género, el PEIG (2018-2020) se distingue por ampliar la forma de interpretar la violencia de género, ya que, además de llevar el foco de atención más allá del ámbito de la pareja o expareja, al mismo tiempo, incluye como problema la falta de datos disponibles que les permita profundizar en las causas del problema y sobre las discriminaciones múltiples, que según se afirma en el plan:

afectan a determinados sectores de mujeres, y que hacen aun más difícil su proceso de obtención de apoyo, protección y justicia. Entre estos sectores cabe citar a las mujeres mayores, las migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres sin hogar y las niñas. (p. 17)

Así mismo, el diagnóstico de este cuarto plan incluye datos diferenciados de las víctimas, identificando que tanto los hijos e hijas de las víctimas de violencia, como sus familiares y personas allegadas se ven afectadas por el problema y que, por lo tanto, requieren de medidas específicas de reparación.

En definitiva, al comparar los marcos de diagnóstico de los cuatro planes, como se muestra en la siguiente Tabla 4.8, el PEIG (2018-2020) es uno de los planes que enmarca más elementos a la hora de representar el problema de la violencia de género, reflejando el proceso participativo que el mandato de Ahora Madrid convocó para fijar la Hoja de Ruta contra las violencias machistas y, por lo tanto, el trabajo en red del triángulo de terciopelo entre la Dirección General de Prevención y Atención Frente a la Violencia de Género, el movimiento feminista y el equipo de profesionales. Lo mismo ocurre con el I PIOMH (2000-2004) que a pesar del esencialismo con el que enmarca el problema de la violencia enfocándose en el perfil del hombre maltratador, es el único plan en el que los varones forman parte del problema de manera directa como autores de la violencia contra las mujeres, sin embargo, este plan al igual que el PIEG (2018-2020) también contó con un proceso participativo, una característica que forma parte de la consolidación del Feminismo Institucional, con la diferencia de que el marco del PEIG (2018-2020) es aun más amplio que el marco del primer plan, sobre todo, al incluir la diversidad, mostrando una evolución en la forma de

interpretar la violencia machista y demostrando así la influencia no solo del movimiento feminista y de mujeres, sino también del feminismo académico. No obstante, en ambos planes no se encuentra un cuestionamiento más reflexivo sobre la relación entre la violencia, el poder y los hombres dentro del sistema de socialización patriarcal que podría ayudar a complementar el en cuanto a las causas y a los responsables de ejercer la violencia.

Tabla 4.8 Contraste de los marcos en el diagnóstico de la violencia de género

Plan	Marcos	Origen	Responsables de ejercer la violencia	Víctimas
I PIOMH (2000-2004)	“Violencia de género con enfoque en el perfil del hombre maltratador”	Patriarcado y relaciones desiguales de poder	Hombres (Explícito)	Mujeres
II PIOMH (2006-2009)	“Violencia de género, como problema social”	Modelo de organización patriarcal que asigna autoridad y valor a los hombres	Sociedad (Ambiguo)	Sin género
EIOMH (2011-2015)	“Violencia de género con un problema de mujeres”	Sin origen	Pareja o expareja	Mujeres
PEIG (2018-2020)	“Violencias machistas con enfoque en la diversidad”	Patriarcado y relaciones desiguales de poder	Hombres (Implícito)	Mujeres, Mujeres mayores, mujeres con discapacidad, mujeres sin hogar, mujeres migrantes, menores y hijos e hijas, familiares y personas allegadas de las víctimas

Fuente: Elaboración propia

4.4.1.2. Los marcos interpretativos en el diagnóstico sobre el tema de la prostitución

El análisis comparativo de los marcos interpretativos en los planes de igualdad también permite identificar que con excepción del II PIOMH (2006-2009) que como se dijo anteriormente que no incluye en el diagnóstico otras manifestaciones de la violencia de género, el resto de los planes se caracterizan por presentar al menos dos marcos diferentes en el diagnóstico sobre el tema de la prostitución. Estos marcos son: “prostitución como problema de exclusión social” y “prostitución forzada como un problema de violencia de género”, el primero, se enfoca en describir como problema la prostitución que es ejercida por mujeres que se encuentran en situación de exclusión social, y no hace una diferenciación sobre tipos de prostitución. El segundo marco, por otro lado, señala como problema de violencia de género la prostitución obligada, la cual, se describe como explotación sexual o aquella que está relacionada con la trata de mujeres, diferenciando de forma implícita entre la prostitución forzada y la que es ejercida libremente, abordando especialmente como problema la primera.

El I PIOMH (2000-2004) se caracteriza por no enmarcar la prostitución como un problema de la violencia de género, sino por incluirla en otro apartado sobre exclusión social, pero resulta interesante traerlo a este análisis debido a la forma en la que interpreta tanto la prostitución como la exclusión social. En primer lugar, para este plan la exclusión social es aquella que un “nutrido grupo de mujeres” (o como también las llama “colectivo”) padece por el hecho de ser mujeres, que además “se le suman condiciones y situaciones como son: ser inmigrante, pertenecer a una minoría, padecer una minusvalía, ser mayor, ser madre soltera o ejercer la prostitución” (p. 55), así como ser una mujer con “cargas familiares no compartidas”. Por lo tanto, es significativo distinguir que este primer plan, al hablar del tema sobre exclusión social menciona además de la categoría de género otras causas de desigualdad, tal y como ocurre en el marco de “Violencia machista con enfoque en la diversidad” que presenta el PEIG (2018-2020).

Por otro lado, el I PIOMH (2000-2004) que presenta el primer marco sobre “prostitución como problema de exclusión social”, interpreta este asunto como

una cuestión de explotación de mujeres e identifica que la exclusión social es la causa principal, al mismo tiempo, se enfoca sobre todo en distinguir a la prostitución como un problema que afecta la dignidad de las mujeres, mientras que señala a los hombres como el grupo que principalmente adquiere este “servicio” (p. 56), no obstante la interpretación más sobresaliente es aquella en la que presenta a las mujeres como principales responsables de cambiar sus situación como mujeres prostitutas.

Por su parte, la EIOH (2011-2015) como se mencionó en el apartado anterior, enmarca únicamente como problema la prostitución que es forzada a ejercerse, por lo tanto, de manera implícita hace una distinción entre una prostitución que se realiza libremente y aquella que es obligada, y al mismo tiempo la conjuga con el problema de la violencia de género. Mientras que en el PIEG (2018-2020) a pesar de que habla de “mujeres en contextos de prostitución”, gran parte de su enfoque se relaciona con el tema de la trata de mujeres con fines de explotación sexual, aportando cifras que ponen de manifiesto de manera implícita que entre las víctimas se encuentran mujeres migrantes y menores de edad. En este sentido, se puede interpretar, que al igual que el tercer plan, el PEIG (2018-2020) presentan el segundo marco sobre “prostitución forzada como un problema de violencia de género”, a diferencia del I EIOH (2000-2004) que además de enmarcar la “prostitución como problema de exclusión social” no hace una distinción o clasificación de la forma en la que se presenta el problema.

4.4.2. Pronóstico del problema, soluciones municipales a la Violencia de Género

El análisis del pronóstico de los cuatro planes revela, por un lado, que existen ciertas similitudes que permiten generalizar la respuesta propuesta por los cuatro planes y, por otro lado, incluyen soluciones que se distinguen por ser más innovadoras que ponen de manifiesto la evolución en el tratamiento del problema, así como los desequilibrios entre el diagnóstico y el pronóstico. En este sentido, lo que aquí se presenta en primer lugar, es el resultado general del análisis de marcos hecho al pronóstico de los planes, exponiendo tanto las similitudes como las diferencias de las medidas presentadas por los textos para

dar solución al problema. Después se explica detalladamente la forma en la que cada plan presenta el pronóstico sobre la violencia de género.

De manera general, al examinar los cuatro planes se puede notar que en primer lugar, el pronóstico se encuentra más desarrollado que el diagnóstico, ya que, ofrecen medidas complejas y más detalladas que los asuntos que se tratan en la interpretación del problema de la “violencia de género”, o en el caso del cuarto plan, la “violencia machista”.

En segundo lugar, las soluciones que los cuatro planes proponen coinciden en que todos incluyen medidas de prevención y atención integral de víctimas, esto significa que las soluciones no solo están dirigidas a las consecuencias del problema sino también a sus causas. Las medidas propuestas para los síntomas de la violencia, van desde la mejora y evaluación de los recursos y servicios (especialmente de la Red de Atención Integral a víctimas), a la formación de profesionales municipales en materia de violencia de género, pasando por la coordinación intermunicipal e interinstitucional para homogeneizar la respuesta y garantizar la atención integral de las víctimas, además de incluir el apoyo (psicológico, jurídico y social) no solo a las víctimas sino también a sus familias (especialmente a hijos e hijas de mujeres víctimas). Con excepción del II PIOMH (2006-2009), el resto de los planes incluyen medidas de empoderamiento para mujeres víctimas de violencia. De igual forma, los cuatro planes coinciden en plantear medidas de prevención tanto de concienciación y educación (especialmente en colaboración con la comunidad educativa), como de investigación y tratamiento de datos estadísticos, además de elaboración de programas y protocolos de prevención de la violencia.

Por último, los cuatro planes también presentan similitudes a la hora de señalar en el pronóstico que las mujeres son las principales víctimas de la violencia de género y, por lo tanto, uno de los grupos que junto con la sociedad madrileña, son los objetivos más recurrentes de las medidas propuestas. Cabe señalar aquí que el II PIOMH (2006-2009) y el PEIG (2018-2019) proponen medidas de atención y reparación dirigidas a los hijos e hijas de las víctimas de violencia, y en ambos planes los adolescentes son un grupo diana de las soluciones

propuestas, toda vez que se identifican como víctimas de malos tratos, abuso y/o violencia sexual, mientras que el resto de los planes, que también los identifica como un objetivo de las medidas propuestas, con la diferencia que, junto a la comunidad educativa, son el grupo al que principalmente se les dedica las campañas de concientización sobre el problema de la violencia de género.

4.4.2.1. Contraste de los marcos sobre “violencia de género” en el pronóstico

Una vez expuesto el resumen general del pronóstico del problema, resulta interesante detallar la forma en la que cada plan enmarca las medidas de solución, ya que representa en algunos casos el desequilibrio entre el diagnóstico y el pronóstico, así como la ampliación del tratamiento del problema. Por ejemplo, uno de los elementos que más caracteriza al pronóstico de los planes es la prioridad que se le da a los objetivos. Como se puede ver en la Tabla 4.9, para los tres primeros planes erradicar la violencia de género se encuentra entre sus objetivos prioritarios, así como la atención y la prevención de la violencia, y en el caso del segundo plan modificar las relaciones entre mujeres y hombres también representa una meta importante. Sin embargo, el PEIG (2019-2020) menciona como prioridad, además de la prevención y respuesta ante la violencia machista, el acompañamiento, la detección temprana de víctimas y la reparación de las supervivientes y los familiares de las víctimas, pero, sobre todo, promover el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres y niñas, tomando en cuenta la discriminación múltiple y, por lo tanto, priorizando la “actuación con mujeres mayores, migrantes, con discapacidad, mujeres sin hogar y niñas” (p. 29). Asimismo, este cuarto plan, contiene una ampliación en cuanto a las soluciones que ofrece al problema de la “violencia machista”, al tomar en cuenta más categorías además de la de género, que de hecho, también se diferencia del resto de los planes, por incluir como estrategia de investigación y tratamiento de datos, el enfoque interseccional para mejorar el sistema de información, que al respecto explica:

es necesario disponer de datos que contemplen las distintas violencias desde una perspectiva interseccional para poder tanto conocer su magnitud como

ajustar a las verdaderas necesidades personales de las mujeres los servicios que se prestan. (p. 30)

Otro elemento que caracteriza la forma de enmarcar diferente las soluciones del problema y que muestran a simple vista el crecimiento en el tratamiento del problema, es la utilización de los términos, por ejemplo, mientras que I POMH (2000-2004) se refiere a una de sus principales actuaciones como “asistencia integral de mujeres maltratadas”, el segundo y tercer plan, llaman a esta medida “atención integral de las víctimas”, utilizando así un término que se relaciona con la necesidad de brindar soluciones más estructurales del Estado al problema de la violencia, tal y como ocurre con el PEIG (2018-2020) que además de llamarle “respuesta integral y acompañamiento”, toma en cuenta que dicha medida debe adecuarse a las necesidades de las mujeres para garantizar la accesibilidad, disponibilidad y calidad de los servicios, que puede interpretarse como medidas que toman en cuenta la diversidad y la discriminación múltiple, tal y como también ocurre con el II PIOMH (2006-2009) que expresa que en la atención debe considerar las “condiciones específicas de las mujeres” (p. 60). Sin embargo, es importante destacar que el I PIOMH (2000-2004) se distingue por incluir la creación del Centro de Atención 24 horas, como recurso especializado para la asistencia a mujeres víctimas de violencia.

Por otra parte, el I PIOMH (2000-2004) también presenta medidas de solución que se enfoquen en las necesidades específicas de las mujeres, sobre todo, para atender el problema de exclusión social que algunas mujeres sufren debido a la discriminación múltiple. Al respecto expresa:

Fomentar las iniciativas dirigidas a mujeres que, por su pertenencia a una determinada etnia, nacionalidad, religión, opción sexual o padecer algún tipo de minusvalía o discapacidad, se encuentren en una situación de discriminación que les suponga una grave desventaja social (p. 58).

Lo anterior, demuestra que con excepción de la EIOMH (2011-2020), el resto de los planes incluyen como medida de atención a las mujeres víctimas de violencia (en el caso del primer plan, en riesgo de exclusión social) adecuar los recursos

y servicios a sus necesidades específicas, lo cual, aproxima a los planes a una perspectiva sobre la discriminación múltiple que experimentan algunas mujeres.

Una de las inconsistencias más recurrente entre el diagnóstico y el pronóstico de los planes, está relacionada con la dimensión de atribución de roles en el diagnóstico respecto a quiénes son los responsables de ejercer la violencia y el grupo diana de la medida de solución del problema. Por un lado, salta a la vista que los tres primeros planes presenten como una de las medidas de prevención, estrategias de “sensibilización” dirigidas en su mayoría a la sociedad en general con el objetivo de fomentar una reacción y rechazo ante la violencia, sin embargo, el cuarto plan utiliza el término de “concienciación” y lo presenta como una estrategia de cambio en el discurso social respecto a la masculinidad violenta a través de la implicación ciudadana frente a la violencia. Lo que aquí destaca es que la concienciación se enfoque en la masculinidad violenta, con el objetivo de transformarla y “llevar a cabo una inversión de términos en el discurso social” (p. 30), aun y cuando en el diagnóstico no señala como problema la masculinidad violenta, sin embargo, se distingue de todos los planes, por ser el único texto que presenta como solución trabajar en “coordinación con organizaciones de hombres frente a la violencia machista” (p. 31). En una línea similar se encuentra el II PIOMH (2006-2009), lo cual, sorprende ya que en el diagnóstico no incluye un señalamiento explícito de quiénes pueden ser los que ejercen la violencia y, sin embargo, su estrategia de sensibilización se encuentra dirigida a la población masculina con el objetivo de “fomentar conductas de rechazo total ante cualquier forma de violencia contra las mujeres” (p. 58). Por otra parte, se esperaría que el I PIOMH (2000-2004) también dirigiera esta estrategia de prevención a la población masculina en particular y no como lo hace a la sociedad en general, principalmente teniendo en cuenta que en su diagnóstico presenta a los hombres como responsables de ejercer la violencia, lo cual, representa una “ligera” inconsistencia entre el diagnóstico y el pronóstico, al quedar implícito que dentro de la sociedad se encuentran los hombres.

El PEIG (2018-2020) propone soluciones más allá de la prevención y la atención de las mujeres víctimas de violencia machista, sobre todo, en cuanto al tema de lo que en el pronóstico nombra como “feminicidio” (y no solo asesinato de

mujeres como lo hace en el diagnóstico), reconociendo su papel en la reparación de las sobrevivientes y de las familias de las víctimas, “a través de acciones en tres dimensiones: reparación emocional, material y simbólica” (p. 30), de lo cual, la medida que hace más innovador a este plan, es la creación del Comité de Crisis para analizar la respuesta institucional ante los casos de asesinato machista y que incluye medidas de reparación a la familia. La propuesta de esta solución resulta relevante, debido a que permitió visibilizar la doble discriminación que afecta tanto a mujeres gitanas como a mujeres migrantes, en el acceso a los recursos y servicios relacionados con atención de víctimas, y al mismo tiempo, dio pie a la inclusión de más voces en el triángulo de terciopelo, al fomentar el trabajo participativo de mujeres gitanas y latinoamericanas en el desarrollo de actuaciones contra la violencia machista.

A propósito de la participación, los cuatro planes incluyen como estrategia de atención integral de víctimas la coordinación con otras administraciones públicas, una medida que en el cuarto plan, además, se ve como una oportunidad para la detección de víctimas. Esta estrategia, resulta ser especialmente interesante por llamar a la acción a diferentes actores que contribuyen a nutrir el trabajo en red del triángulo de terciopelo. Cada plan presenta elementos respecto a esta medida que pueden ser relevantes al visibilizar la importancia del papel de las y los profesionales municipales que trabajan en alianza dentro y fuera del municipio, con otros profesionales autonómicos o estatales, femócratas y con organismos asociativos de mujeres. El I PIOMH (2000-2004) busca con esta medida la colaboración entre profesionales municipales y de otras administraciones públicas, así como con asociaciones de mujeres expertas en la materia con el objetivo de “lograr una mayor eficacia de las intervenciones, el intercambio de información y el seguimiento y derivación adecuado de las víctimas de Violencia de Género” (p. 77).

Por su parte, tanto el segundo como el tercer plan apuestan por la consolidación de la Red de Atención a las mujeres víctimas de género mediante la coordinación interinstitucional e intermunicipal y la formación de profesionales que se vinculan con la atención a víctimas, la investigación y el intercambio de buenas prácticas.

Finalmente, el PEIG (2018-2020) también incluye como medida la coordinación entre los servicios estatales, autonómicos y municipales, con el fin de mejorar tanto la atención como la detección y protección de víctimas de violencia machista, en este caso, el plan destaca por ser el único en especificar en sus medidas a las estructuras municipales que se llaman a la acción mediante la coordinación y colaboración, tales como: Policía Municipal, Espacios de Igualdad, Servicios Sociales, Recursos de atención a menores y adolescentes, Centros municipales de mayores, SAMUR social, entre otras instituciones supramunicipales. Ejemplo de ello es la medida de adhesión del Ayuntamiento a la iniciativa de ONU-Mujeres “Ciudad y Espacios Públicos Seguros para las mujeres y niñas” (p.31), la cual, sirvió para llamar a la acción a todas las áreas de gobierno para participar en la elaboración del diagnóstico del proyecto transversal “Madrid Ciudad Segura para las Mujeres y Niñas”.

Es necesario subrayar que tanto el PEIG (2018-2020) como el I PIOMH 2000-2004) se hacen notar por enfocar la coordinación no solo con otros recursos y profesionales estatales y autonómicas, y por llamar a la acción a parte de la estructura municipal, sino también por incluir en su enfoque a organizaciones de mujeres expertas en la materia, o incluso, con organizaciones de hombres como lo hace el cuarto plan.

De manera concreta, la Tabla 4.9 muestra el panorama comparativo de las soluciones propuestas por los cuatro planes ante el problema de la violencia de género, que agrandes rasgos, como se ejemplificó en el párrafo anterior, presentan algunas similitudes entre ellos, reflejo del trabajo continuo de las agentes de igualdad tanto en el diseño como en la evaluación de cada uno de los planes (y en el caso del primero y el cuarto, del ejercicio participativo de mujeres, femócratas y expertas), ya que, como veremos más adelante, si bien existen desequilibrios en todos los planes respecto al diagnóstico y el pronóstico, es evidente que éste último se encuentra más desarrollado, destacando especialmente debido a que las medidas propuestas, en los cuatro textos, no solo están dirigidas a las consecuencias del problema sino también a sus causas.

Tabla 4.9. Cuadro comparativo sobre el pronóstico de la violencia de género en los planes municipales

Plan	Prioridad en los objetivos	Medidas y estrategias	Llamada a la acción	Grupos diana
I PIOMH (2000-2004)	Erradicar la violencia Prevención y asistencia integral	-Empoderamiento - Asistencia integral de mujeres maltratadas (con condiciones específicas) -Sensibilizar a la sociedad - Coordinación con otras organizaciones públicas, asociaciones de mujeres expertas -Centro de atención a víctimas 24 horas	- Sociedad - Organización de mujeres expertas - Administraciones Públicas -Servicios Sociales - Área de Cultura, Juventud, Educación y Deporte, Policía Municipal, Área de Salud y Consumo, Área de personal, Centros escolares	-Mujeres víctimas de violencia -Población madrileña -Centros Escolares (menores y adolescentes)
II PIOMH (2006-2009)	Erradicar la violencia, Modificar las relaciones entre mujeres y hombres, Prevención y Atención integral	- Atención integral de las víctimas (con condiciones específicas) - Sensibilizar a la población masculina - Coordinación con otras administraciones públicas	- Sociedad - Población masculina - Profesionales en la atención a víctimas - Comunidad educativa - Área de Empleo y Servicios a la Ciudadanía: Dirección General de Infancia y Familia, Dirección General de Educación y Juventud - Área de Seguridad y Servicios a la Comunidad: Policía Municipal	-Mujeres víctimas de violencia -Sociedad -Comunidad educativa -Hombres -Hijos e hijas de víctimas -Menores y adolescentes víctimas de violencia sexual
EIOMH (2011-2015)	Erradicar la violencia, Prevención y Atención Integral	- Empoderamiento - Atención integral de las víctimas - Sensibilizar a la sociedad - Coordinación con otras administraciones públicas	-Principales Actores que intervienen en la Red de atención a mujeres víctimas - Administraciones públicas y estructura municipal	-Mujeres víctimas de violencia en el ámbito de la pareja o expareja - Ciudadanía -Comunidad educativa, (adolescentes y jóvenes)

Continúa en la página siguiente

Tabla 4.9 Cuadro comparativo sobre el pronóstico de la violencia de género en los planes municipales (continuación)

Plan	Prioridad en los objetivos	Medidas y estrategias	Llamada a la acción	Grupos diana
PEIG (2018-2020)	Promover el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres y niñas, tomando en cuenta la discriminación múltiple. Prevención, detección, respuesta y reparación	<ul style="list-style-type: none"> -Empoderamiento -Enfoque interseccional - Respuesta integral y acompañamiento (condiciones específicas de las mujeres) - Concienciación con foco en la masculinidad violenta - Coordinación con otras administraciones y organizaciones de mujeres y hombres - Comité de crisis 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedad - Organización de mujeres expertas - Administraciones Públicas -Centros Escolares - Organizaciones de hombres - Policía Municipal, Espacios de Igualdad, - Servicios Sociales, -Recursos de atención a menores y adolescentes, Centros municipales de mayores, SAMUR social 	<ul style="list-style-type: none"> -Mujeres víctimas de violencia machista -Sociedad -Comunidad educativa -Hombres -Hijos e hijas de víctimas -Adolescentes víctimas de violencia sexual -Familiares y sobrevivientes de feminicidio

Fuente: Elaboración Propia

4.4.2.2. Los marcos interpretativos en el pronóstico sobre el tema de la prostitución

A pesar de que, en el diagnóstico, el II PIOMH (2006-2009) no enmarca el tema de la prostitución como un problema y que el I PIOMH (2000-2004) lo hace en la sección de exclusión social y no de violencia de género, los cuatro planes contienen medidas relacionadas con el tema, y el análisis de marcos interpretativos ha puesto de manifiesto los cambios que ha sufrido este tema, a la hora de darle solución.

Por su parte, el I PIOMH (2000-2004) al tratar la prostitución en la sección sobre exclusión social incluye como objetivo prioritario:

articular medidas dirigidas, en primer lugar, a prevenirla, en las mujeres que la ejercen para que de este modo puedan salir de ella, como a concienciar y sensibilizar a la población masculina de que la utilización de las mujeres, adquiriendo sus servicios, supone un atentado a la dignidad de las mismas. (p. 56)

Para ello, promueve una serie de medidas para “eliminar la explotación de la prostitución” (p. 59), entre las que se encuentran, además de la sensibilización de la población en general, la realización de estudios sobre el tema, también

incluye la formación del personal, y el diseño y desarrollo de programas dirigidos a cambiar la conducta de las mujeres que ejercen la prostitución, tales como Programa Integral de Prevención, Atención y Reinserción orientada a las mujeres que ejercen la prostitución, así como de otros programas asistenciales, de reinserción laboral, y de rehabilitación “destinados a la mujer prostituta” (p. 60). Cabe mencionar que las medidas relacionadas con el tema de exclusión social, en el plan, están dirigidas de manera implícita tanto a las mujeres en contextos de prostitución, como a “mujeres con cargas familiares no compartidas, mujeres solas con escasos recursos y en situaciones de malos tratos” (p. 58). Lo cual significa, que para este plan la exclusión social es un problema principalmente de prostitutas y madres solteras.

El II PIOMH (2000-2004) por otro lado, incluye como una de sus medidas de prevención “dar a conocer la realidad de la prostitución que se ejerce en Madrid, prestando especial atención a la demanda” (p. 58), sin especificar a quién o quienes va dirigida, no obstante sorprende que se incluya como estrategia la sensibilización sobre este tema específico, ya que, en el diagnóstico del plan no se toma en cuenta como un problema, lo cual, se puede señalar como una inconsistencia entre el diagnóstico y el pronóstico, no obstante, es claro que pone de relieve un cambio de mirada en relación al plan anterior, al enfocarse más en la demanda que en quienes ejercen la prostitución.

En cuanto a la EIOMH (2011-2015) tal y como ocurre en el diagnóstico, en el pronóstico las soluciones coinciden con el marco de “prostitución forzada como un problema de violencia de género”, lo cual, implica que este tercer plan se diferencie de los planes anteriores por cambiar aun más el foco de las medidas al dirigir las a la explotación sexual, y ya no a la prostitución. Dichas medidas, van desde la prevención en adolescentes mediante la sensibilización, el desarrollo de un Plan Municipal contra la Explotación Sexual y la consolidación de la Red Municipal de prevención y atención a mujeres víctimas de explotación sexual. De este modo, se pone de manifiesto que el tercer plan, en contraste con los anteriores, no solo identifica explícitamente a las mujeres como víctimas de explotación sexual a las que no se les pide que cambien, sino que además se les brinda atención y ayuda.

De igual forma, el PEIG (2018-2020) también dirige sus medidas a prevenir y atender a “mujeres en contextos de prostitución”, incluyendo además recursos de apoyo (alojamiento, vivienda y empleo) a “mujeres en situación de abandono de la prostitución y víctimas de trata” (p. 34), a diferencia del primer plan que destina las medidas a cambiar la conducta de las mujeres en contextos de prostitución. Sin embargo, este cuarto plan, contiene un desequilibrio en cuanto a este tema específico, ya que el pronóstico se encuentra más desarrollado que el diagnóstico. De hecho, de los cuatro planes, este último es el que contiene más medidas dirigidas al tema de la prostitución, la cual, se encuentra enmarcada en el pronóstico siempre junto a las “mujeres víctimas de trata” y nunca sola. Por otro lado, las medidas de prevención (estudio sobre los recursos existentes de atención y acciones de concienciación) están enfocadas, en mayor medida, al problema de la trata y la explotación sexual de mujeres que, a la prostitución, medidas que, además, se caracterizan por reconocer e incluir en el grupo objetivo no solo a las mujeres sino también a las niñas. Las medidas de atención a mujeres en contextos de prostitución y trata, son relevantes ya que van desde la mejora de la Red de Atención Integral dirigida a este problema en específico, la elaboración de protocolos, y del “Plan operativo municipal sobre prostitución [forzada] y trata de mujeres” (p. 33) y en especial por la creación del Centro de emergencia 24 horas para mujeres víctimas de trata. Estas medidas coinciden por lo tanto con el marco que este plan presenta en el diagnóstico del problema sobre “prostitución forzada como un problema de violencia de género”.

4.4.3. Desequilibrio entre el diagnóstico y el Pronóstico, la atribución de roles en la “violencia de género”

Este subapartado muestra concretamente, a través del análisis sobre la atribución de roles, el desequilibrio existente entre el diagnóstico y el pronóstico de los cuatro planes, así como la existencia de similitudes y diferencias en la forma en que enmarcan el problema de la “violencia de género” a partir del tratamiento de dicha dimensión.

En definitiva, como se explicó en el análisis del diagnóstico, la atribución de la responsabilidad del problema ayuda a distinguir los marcos sobre la violencia de

género en los textos. A pesar de que los cuatro planes carecen de un cuestionamiento más complejo sobre la base estructural del problema, que se relaciona con el papel de los hombres como principales responsables de ejercer la violencia de género, la Tabla 4.10, muestra la forma en la que cada plan enmarca el problema y asigna roles en el mismo.

En primer lugar, como se ve en la Tabla 4.10, con excepción de la EIO MH (2011-2015), el resto de los planes entienden la violencia como un problema del patriarcado y de las relaciones desiguales entre mujeres y hombres. El I PIOMH (2000-2004) y el PEIG (2018-2020) coinciden además en entender la violencia como un tema de derechos humanos, mientras que el II PIOMH (2011-2015) aborda este fenómeno como una cuestión social, y en el caso de la EIO MH (2011-2015) como un asunto que solo afecta a las mujeres.

Cabe señalar que, aunque de forma casi imperceptible (sobre todo el segundo y el tercer plan), los cuatro planes coinciden en señalar a los varones como responsables de ejercer la violencia y a las mujeres y la sociedad de ser las principales víctimas. Los casos del I PIOMH (2000-2004) y el PEIG (2018-2020) destacan por ser más directos al atribuir el problema a los hombres, sin embargo, no apelan a un análisis más profundo sobre el modelo hegemónico de la masculinidad relacionado con la violencia, que en el caso del I PIOMH (2000-2004) da como resultado un enfoque esencialista del rol de los hombres como perpetradores de la violencia de género.

No obstante, a la hora de dar solución al problema, y a pesar de que los hombres son el grupo que menos medidas de solución se destinan hacia ellos en los planes, tanto el II PIOMH (2006-2009) y en especial el PEIG (2018-2020) dedican a este grupo estrategias de sensibilización, que en el caso concreto del II PIOMH (2006-2009) esta estrategia tiene como objetivo generar en los hombres un rechazo hacia la violencia de género, mientras que en caso del cuarto plan, para que modifiquen la masculinidad violenta, lo cual representa un avance importante en el tratamiento del problema que se analiza, y al mismo tiempo revela una de las principales inconsistencias que hacen del diagnóstico del cuarto plan insuficiente ante las soluciones que presenta en el pronóstico. Lo

anterior, pone de manifiesto que los desequilibrios entre el diagnóstico y el pronóstico están relacionados especialmente con el tratamiento de la asignación de roles que se brinda a los varones en ambas dimensiones. Ya sea que se incluya a los hombres como parte del problema y, por tanto, se les dedique alguna medida, como es el caso del cuarto plan que, además, apela a la transformación de su rol de género, o por el contrario, que simplemente no formen parte del diagnóstico pero se incluya como un grupo diana de las medidas propuestas, como es el caso del segundo plan, que además no incluye a un análisis de género más estructural.

Por otro lado, en los cuatro planes las mujeres además de aparecer como víctimas de la violencia en el diagnóstico (con excepción del segundo plan), también forman parte del pronóstico como el grupo diana más recurrente en las medidas de solución. En el I PIOMH (2000-2004) y el PEIG (2018-2020) no solo coinciden al incluir a los hombres en ambas dimensiones, sino también por tomar en cuenta, sobre todo en las medidas de coordinación propuestas, a las organizaciones de mujeres expertas como principales representantes de la participación de las mujeres, que en el caso del cuarto plan menciona también a la organización de hombres como promotores del cambio que requiere la masculinidad violenta.

Finalmente, como se puede ver en la Tabla 4.10, en todos los planes las mujeres víctimas de violencia son las principales beneficiarias de las medidas de atención y los recursos disponibles del Ayuntamiento. En el caso del pronóstico sobre el tema de prostitución, para el I PIOMH (2000-2004) las mujeres que son víctimas de violencia pueden pertenecer a colectivos excluidos como ser migrante, presentar algún tipo de discapacidad, ser mayor, madre soltera o encontrarse en un contexto de prostitución. En el segundo y tercer plan las mujeres son descritas principalmente como un grupo homogéneo, sin embargo, el II PIOMH (2006-2009, reconoce que las mujeres presentan condiciones específicas que requieren ser tomadas en cuenta en la atención que se les brinda, además de que incluye a los hijos e hijas de las víctimas, así como a menores y adolescentes víctimas de malos tratos, abusos y agresiones como objetivos de sus medidas propuestas. El caso más relevante en este aspecto es el PEIG (2018-2020) que

tanto en el diagnóstico como en el pronóstico menciona diversas categorías además de la de género como la edad, la condición migratoria, o económica, y también incluye como estrategia de solución la obtención de datos con enfoque interseccional para conocer más afondo el problema de la violencia de género. Lo cual pone de relieve un equilibrio entre el diagnóstico y el pronóstico, que contrasta con la inconsistencia que presenta en cuanto a la ausencia de un señalamiento explícito de la masculinidad violenta como principal causa del problema en el diagnóstico.

Tabla 4.10. Análisis comparativo sobre de la atribución de roles

Plan	Marcos	Problema	Atribución de roles en el diagnóstico	Grupos diana
I PIOMH (2000-2004)	“Violencia de género con enfoque en el perfil del hombre maltratador”	Problema de hombres y de las relaciones de género	-Hombres: maltratadores, opresores, violentos -Mujeres: víctimas	-Mujeres víctimas de violencia -Población madrileña -Centros Escolares (menores y adolescentes)
II PIOMH (2006-2009)	“Violencia de género, como problema social”	Problema social de las relaciones de género	-Sociedad: responsable (ambiguo) -Víctimas sin género	-Mujeres víctimas de violencia -Sociedad -Comunidad educativa -Hombres -Hijos e hijas de víctimas -Menores y adolescentes víctimas de violencia sexual
EIOMH (2011-2015)	“Violencia de género con énfasis en la pareja o expareja”	Problema principalmente de las mujeres	-Hombre: responsable de ejercer violencia -Mujeres: víctimas	-Mujeres víctimas de violencia en el ámbito de la pareja o expareja -Ciudadanía -Comunidad educativa, (adolescentes y jóvenes)
PEIG (2018-2020)	“Violencia machista con enfoque en la diversidad”	Las relaciones de poder y diferencias de género	-Hombres: agresor -Mujeres, mayores, sin hogar, menores, migrantes, mayores, con discapacidad, familiares: víctimas	-Mujeres víctimas de violencia machista -Sociedad -Comunidad educativa -Hombres -Hijos e hijas de víctimas -Adolescentes víctimas de violencia sexual -Familiares y sobrevivientes de feminicidio

Fuente: Elaboración propia

4.5. Conciliación de la vida familiar y laboral

En esta sección, se muestra el análisis comparativo sobre la forma en la que cada plan municipal representa el tema sobre conciliación de la vida familiar y laboral, como parte de los temas de contenido de los planes que han sido elegidos para ser examinados a través del análisis de marcos interpretativos. De la misma forma como ocurre con el tema anterior, uno de los motivos por los que se considera relevante analizar este tema, además de que es abordado en los cuatro planes de igualdad, se debe a que desde una perspectiva feminista resulta relevante conocer el aporte que las políticas públicas pueden hacer a la transformación de las relaciones de género o por el contrario a contribuir a perpetuar y sostener los desequilibrios y desigualdades existentes en estas relaciones de poder. Bajo esta óptica, el tema de la conciliación puede ayudar a distinguir que tan feministas son las políticas municipales al cuestionar y desafiar los roles y estereotipos de género de “hombres proveedores” y “mujeres cuidadoras”, así como la importancia que se le brinda a la vida de las personas o por el contrario al mercado laboral, las empresas y, por lo tanto, a favorecer únicamente el crecimiento económico y no la sostenibilidad de la vida a través de los cuidados y el bienestar de las personas como un derecho ciudadano (Paterson, 2009; Castro García, 2017).

Lo que aquí se muestra, en primer lugar, son los principales marcos interpretativos detectados en el diagnóstico de los planes, así como las similitudes y diferencias en las que cada plan enmarca el problema. En una segunda parte de esta sección, se examinan las soluciones propuestas al problema de la conciliación de la vida laboral y familiar, destacando, también, sus principales generalidades que hacen que las soluciones al problema sean similares, así como las diferencias que muestran como las soluciones propuestas pueden llegar a ser más transformativas de los roles tradicionales de género. Finalmente, se presenta a manera de síntesis la forma en la que se aborda el género en los planes municipales respecto a este tema, para lograr determinar si las políticas madrileñas promueven un cambio en la división tradicional del trabajo remunerado y no remunerado.

4.5.1. Los marcos del diagnóstico sobre “conciliación familiar y laboral”

El análisis comparativo de los marcos interpretativos ha puesto de relieve, hasta ahora, que los cuatro planes entienden el problema de la desigualdad de manera particular, pero al mismo tiempo, en algunos aspectos comparten representaciones del problema y también algunas propuestas de solución. Los cuatro planes coinciden en que el problema parte de la división sexual del trabajo, y al mismo tiempo, para algunos, esto se traduce en una dificultad para conciliar la vida familiar y laboral. Sin embargo, la diferencia entre cada plan se encuentra en la atribución de qué grupo de personas se ve afectado y quiénes son responsables de hacerse cargo del problema. En este sentido, los marcos que podemos encontrar sobre la conciliación es que es un problema “para las mujeres”, un “problema social y familiar” o incluso “un problema de desigualdad estructural”. A continuación, en esta subsección se describen estos marcos interpretativos presentes en el diagnóstico de los textos.

El marco de “conciliación como un problema para las mujeres”, señala en especial las dificultades que las mujeres tienen para compatibilizar su vida familiar, laboral y de los cuidados. En este marco las mujeres se representan de manera homogénea y se hace énfasis en su papel de madres y esposas que trabajan y son responsables de la familia y de los cuidados, mientras que a los hombres se les asigna el rol de padres que trabajan y que no tienen problemas para conciliar. Por lo tanto, este marco no contribuye a cambiar los estereotipos de género y tampoco presta atención en la desigualdad de género como parte principal del problema, debido a que enmarca los géneros de forma esencialista. Este marco se encuentra presente en el diagnóstico de dos planes elaborados durante el gobierno del Partido Popular, por lo que no sorprende que tanto el I PIOMH (2000-2004) como en la EIOMH (2011-2015) tengan este marco en el diagnóstico del problema, sin embargo, cuando se trata del pronóstico toman caminos diferentes, acentuándose este marco aun más en las medidas de solución que propone el primer plan diseñado durante el mandato municipal de Álvarez del Manzano. Pero no es distinto al tercer plan que contiene en sus medidas de solución una falsa neutralidad que tampoco representa un reto a los estereotipos de género.

El segundo marco de diagnóstico identificado interpreta la conciliación como “problema social y familiar”. Este marco, como su nombre lo indica, se caracteriza por señalar de manera explícita que la conciliación no es un asunto que concierne solo a las mujeres sino también a la familia y a la sociedad. A diferencia del marco anterior, en este marco, el foco se pone en la desigualdad entre los sexos, enmarcando como problema la desigualdad que existe en la distribución del tiempo y las actividades entre mujeres y hombres. El II PIOMH (2006-2009) es el texto que mejor enmarca el problema de esta manera y se distingue especialmente por promover como medida de solución la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, poniendo especial atención a promover la participación de los hombres en el ámbito familiar y de los cuidados.

Por último, el tercer marco que representa al gobierno municipal de Ahora Madrid enfoca el problema de la división sexual de los trabajos, especialmente de los de cuidados, como “un problema de desigualdad estructural” que principalmente sufren las mujeres. Coincide con el primer marco al presentar de manera implícita que la conciliación afecta la carrera laboral de las mujeres, así como su participación tanto social como política. Sin embargo, como se ha visto en los temas anteriores, este plan se caracteriza por ampliar el tratamiento del problema y en este caso por incluir otros cuestionamientos, e involucrar a más actores en el tratamiento del mismo, al enfocarse en el problema de los cuidados de personas mayores y niños/as, así como en las mujeres que presentan este servicio de manera externa, que de acuerdo con el texto, principalmente son mujeres migrantes. Lo anterior, ayuda a ampliar el enfoque a otros ejes además del de género, tomando en cuenta la clase social, la etnia y el lugar de procedencia. Esta ampliación de factores de opresión y desigualdad pone de manifiesto la presencia de las distintas voces del triángulo de terciopelo, ya que es un tema que forma parte tanto del movimiento feminista como del feminismo académico. A diferencia de los marcos anteriores, este marco señala, de forma explícita, como parte del problema la invisibilidad y desvalorización social que conlleva el trabajo doméstico y de cuidados, y por ello, pone énfasis en distinguir que el origen del problema se encuentra en la asignación desigual de valor y reconocimiento que se le otorga a los géneros masculino y femenino. En este

sentido, deja de poner el acento en distinguir el problema de los cuidados como un asunto únicamente individual y privado, a un asunto que concierne a la sociedad y que de alguna manera rescata también la intervención del Estado. En último lugar, las soluciones coinciden con el marco anterior, al centrarse en la importancia de lograr la corresponsabilidad social, con la diferencia que pone de relieve la necesidad de dignificar el trabajo de los cuidados de personas.

En general algunas de las similitudes que presentan los planes son, en primer lugar, que enmarcan como problema tanto la división sexual del trabajo como la conciliación de la vida familiar y laboral, lo cual, se traduce en una doble o hasta triple jornada laboral para las mujeres, y que se agrava aun más de acuerdo a ciertas situaciones que expresa cada plan, pero que en mayor medida se relaciona con el cuidado de personas dependientes. Para los cuatro planes, la desigual distribución de las tareas familiares y en algunos casos de cuidados, representa un problema para las mujeres. Se entiende, que el origen del problema se encuentra en los roles tradicionales de género, lo que lleva a que las mujeres dediquen más tiempo al ámbito doméstico y de cuidado, mientras que los hombres dedican menos horas a esta área y más al ocio y el trabajo remunerado. Ningún plan plantea esta premisa de forma inversa como el origen del problema.

Algunas de las ausencias en los cuatro planes, son, por un lado que tratan la categoría mujeres en su mayoría de manera homogénea, como madres, cuidadoras, esposas, con trabajo remunerado y heterosexuales y a los hombres como padres, que trabajan y que están menos implicados o incluso son invisibles en el ámbito de la vida familiar y de cuidados, esta inequitativa distribución de las tareas y del tiempo entre mujeres y hombres carece de un cuestionamiento directo en la mayoría de los planes y se echa en falta, con excepción del cuarto plan, que se hable de otras categorías además de la de género como parte del problema de la conciliación. Otro rasgo ausente en la forma en la que se enmarca el diagnóstico en los textos es que el problema se encuentra más enfocado en el hecho de que las mujeres formen parte, cada vez más, del mercado laboral y que por ello tengan que conciliar y no en el hecho de que los hombres todavía no se hayan responsabilizado e involucrado lo suficiente en el espacio doméstico

y de cuidados para lograr repartir las tareas en este ámbito. Además de que se apunta constantemente en que es la sociedad y la familia quienes tienen que subsanar la conciliación y poco se habla de las responsabilidades del Estado, sobre todo, en el tema de los cuidados, como parte de un derecho ciudadano.

4.5.1.1. Contraste de los marcos sobre “conciliación familiar y laboral” en el diagnóstico de los planes

Una vez que se ha presentado una revisión general de las similitudes que contienen los planes en el diagnóstico sobre el problema de la conciliación de la vida familiar y laboral, resulta interesante detallar la manera en que cada plan interpreta la desigualdad de la distribución del tiempo en el trabajo, las tareas domésticas y los cuidados, así como los puntos en los que coinciden entre ellos, como se ha visto hasta ahora. Como se muestra en la Tabla 4.11, tanto el segundo como el cuarto plan presentan un tratamiento distinto del problema aportando más elementos en la descripción del mismo. Sin embargo, el PIEG (2018-2020) como ha puesto de relieve el análisis de marcos interpretativos en las secciones anteriores, contiene elementos aun más amplios que el resto de los planes en el diagnóstico que lo hacen ser más innovador y poner en evidencia un avance en cuanto a la forma de entender el problema.

De acuerdo con el I PIOMH (2000-2004) la distribución desigual del trabajo doméstico y familiar es un problema individual que recae principalmente en las mujeres y que debe ser resuelto en privado. Como hasta ahora se ha puesto de relieve, este plan en comparación con el resto contiene aun matices esencialistas sobre la representación de los roles de mujeres y hombres en el problema de la desigualdad, por lo tanto, en este caso las mujeres son quienes presentan el problema y, por ello, a quienes se les destinan la mayoría de las medidas de solución en el pronóstico. Como consecuencia, este plan se representa con el marco de “conciliación como un problema para las mujeres”. De manera implícita el origen del problema, según este plan, se encuentra en la asignación tradicional del ámbito doméstico y privado a las mujeres, lo que ocasionó que se incorporaran al mercado laboral “desde su papel de madres y esposas, y responsables de las necesidades domésticas y afectivas de su ámbito privado”

(p. 81), dando como resultado que las mujeres dediquen más horas que los hombres a las tareas domésticas. Cuestión que se agrava aun más cuando las mujeres “no realizan una actividad productiva” (p. 81) ya que, se considera que cuentan con una disponibilidad permanente de tiempo para atender el trabajo familiar. En este sentido, el problema se enmarca como un asunto vinculado con el papel de las mujeres como madres, esposas y como madres que trabajan en un empleo remunerado. Este marco se cruza, además, con el problema de la falta de acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones, que según se expresa es una característica del mercado laboral femenino, donde, también se señalan como responsables del problema, al considerarse que “aun no han conseguido abrir una brecha significativa en las filas de la alta dirección” (p. 82).

Por lo tanto, para el I PIOMH (2000-2004) la distribución desigual de responsabilidades y tareas dentro del hogar representa un problema principalmente para las mujeres pues supone un freno para su carrera profesional, sobre todo, en el caso de las mujeres que se encuentran en edades de la fase reproductiva, enmarcando el problema también como una cuestión demográfica y de la maternidad como problemática para la conciliación. En este sentido, el problema se interpreta como un asunto que se localiza tanto en la organización de la intimidad como en la organización del trabajo remunerado.

Parte de las ausencias de este plan, es que las mujeres se representan de forma homogénea como madres, esposas, trabajadoras, responsables de la familia, españolas, de clase media o alta y heterosexuales, dejando fuera del problema otras categorías y diversidad de escenarios en los que la conciliación puede ser un problema tanto para otras mujeres como para los hombres, excluyendo a mujeres desempleadas o que no son madres. Se hecha en falta una visión más crítica sobre el papel de los hombres en el problema, pues resultan estar prácticamente invisibles en el texto, ya que, se presentan como padres que trabajan y como un grupo normativo que además de que emplean menos tiempo en las tareas domésticas y están en puestos de decisión, no necesitan conciliar. También está ausente en el tratamiento del problema, el tema del cuidado de otras personas dependientes, así como su relación con el servicio doméstico y de cuidado remunerado, la denuncia de su precarización y su bajo valor social.

Como veremos más adelante, las soluciones que ofrece este plan, en parte están dedicadas a facilitar y mejorar la conciliación de las mujeres con el trabajo remunerado y el doméstico, enmarcando más a la conciliación como una solución para la desigualdad que como un problema. Esto pone de manifiesto que, a través de la conciliación, el marco presente en el primer plan hace responsables a las mujeres tanto del problema como de su solución. Por ende, los marcos que presenta este plan muestran una falta de cuestionamiento del orden tradicional de la división sexual del trabajo.

Por su parte, el II PIOMH (2006-2009) interpreta que la conciliación de la vida laboral y familiar es un problema “que concierne de igual forma a la unidad familiar y a la sociedad en general” (p. 48) y no únicamente a las mujeres como se exponía en el plan anterior, por lo tanto, presenta el marco de “conciliación como problema social y familiar”, distinguiéndose también por incluir la corresponsabilidad como uno de sus objetivos prioritarios y por lo tanto incluyendo tanto a hombres como a mujeres en el grupo diana de las acciones propuestas en el pronóstico. Este plan es diferente al anterior debido a que no cruza el problema de la conciliación con la baja participación de las mujeres en puestos de decisión, además de que reconoce explícitamente que la conciliación no es un asunto solamente de mujeres, sino que también involucra a hombres en el tratamiento del problema, poniendo énfasis en señalar dentro del mismo la desigualdad que existe en la distribución del tiempo y las actividades entre los sexos, y exponiendo que este asunto se agrava aun más en familias con personas dependientes y de escasos recursos, incluyendo así otra desigualdad además de la de género. Por otra parte, al describir las causas del problema, este segundo plan, aunque no hace alusión específica a los roles de género, al señalar que a raíz del protagonismo activo que han tenido las mujeres en la vida pública, y sumado al hecho de que ellas dediquen más tiempo al hogar y a la familia que a la vida social, la diversión y el deporte, en contraste con los hombres que emplean más horas a la diversión y sus aficiones que al hogar y la familia, puede interpretarse que los roles sociales tradicionales también son el origen del problema. Por lo tanto, el problema se encuentra tanto en la organización de la intimidad familiar como en la organización social.

El diagnóstico de este plan no incluye el término de madre o esposa, pero tampoco incluye otras categorías además de las de género y condición económica. Al hablar más del problema como un asunto familiar y social se utiliza un tratamiento neutral al género que dificulta distinguir si mujeres y hombres trabajan, están casados/as y tienen hijos/as, solo se hace referencia de las mujeres como madrileñas. No se cuestionan los roles de género ni se incluye un análisis más desarrollado sobre las relaciones desiguales de poder como causa del problema. A pesar de que se caracteriza por explicitar que la conciliación no es un problema “sólo” de mujeres, refuerza la creencia de que necesitan de ayuda para disminuir lo que se considera “su” carga de trabajo doméstico y por lo tanto, no modifica la norma tradicional de género que relaciona el ámbito privado de la familia como una responsabilidad de las mujeres. Del mismo modo que el plan anterior, este texto tampoco hace alusión al tema de los cuidados ni a la problemática relacionada con las condiciones sociales y económicas de las trabajadoras de este sector. No obstante, como veremos más adelante, las medidas de solución intentan promover un cambio de comportamientos individuales, pues involucra directamente tanto a mujeres como a hombres para facilitar el reparto equilibrado “del uso del tiempo y las actividades” (p. 48). Lo que hace a este plan más interesante en cuanto a su pronóstico al alentar un cambio en las relaciones de género.

En el caso de la EIOMH (2011-2015) al ser el tercer plan, se esperaría que aportara elementos más amplios que los planes anteriores, no obstante, su diagnóstico es escueto en relación a los demás, lo que dificulta su análisis, sobre todo cuando se trata de identificar el origen del problema. En este plan, se considera un problema la falta de paridad entre mujeres y hombres en el “reparto del trabajo doméstico y reproductivo en el seno de los hogares” (p. 10), que recae principalmente en la *madre*, así como en las labores del cuidado de dependientes, donde se percibe un ligero aumento en la implicación de padres y madres que, según el texto, representa un “avance en la corresponsabilidad⁴²” (p. 10). Sin embargo, la conciliación familiar y laboral se presenta como un problema que afecta a las mujeres y no tanto como una cuestión relacionada con

⁴² Siendo el primer plan que incluye el término de “corresponsabilidad” en el diagnóstico.

la desigualdad de género, de hecho, se explica que el problema se agrava aun más cuando hay personas dependientes en el hogar que obliga a las mujeres a reducir su horario de trabajo “en lugar de recurrir a la ayuda familiar como venía siendo habitual” (p. 10). Por lo tanto, este plan coincide con el marco presente en el I PIOMH (2000-2004), ya que interpreta la conciliación como un problema para las mujeres, sobre todo cuando expresa que “las mujeres madrileñas manifiestan una notable insatisfacción por la interferencia del trabajo en la vida familiar” (p. 10). De tal forma que la conciliación vuelve a ser un tema privado e individual de las mujeres, representadas normativamente como cuidadoras, madres y trabajadoras y donde los hombres como padres permanecen casi invisibles y como el grupo que no tienen que conciliar. Por lo tanto, el problema se localiza principalmente en la organización de la intimidad más que en la organización entre el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres.

A diferencia de los dos primeros planes, la EIOMH enmarca como parte del problema el cuidado de personas dependientes, sin embargo, tampoco presta atención al tema de la precariedad de las trabajadoras domésticas y las de servicios de cuidado. La conciliación se presenta como un problema, pero también como una solución. No obstante, cuando se trata de un problema se interpreta en relación a la compatibilidad de la vida familiar y laboral que afecta a las mujeres, pero se ignora su falta de tiempo para el cuidado personal y su esparcimiento, vinculando el problema solo con su papel de madre y trabajadora, tal y como ocurre en el I PIOMH (200-2004). Como veremos más adelante, cuando se trata a la conciliación como una solución, este enfoque cambia de ser un problema solo de mujeres a uno donde se debe implicar toda la sociedad. Además de que el tema del cuidado de personas se incluye de manera implícita, por lo que se presta menos atención y se presenta más como una responsabilidad de las mujeres que como un asunto que requiera de la intervención del Estado. De igual forma, que el primer plan, la EIOMH (2011-2015) tampoco cuestiona las normas sociales que sostienen la división sexual del trabajo, ni incluye como causa principal la desigualdad de género y las relaciones de poder, por lo tanto, tampoco rompe con la idea de atribuir la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados a las mujeres.

Finalmente, el PEIG (2018-2020) presenta similitudes con el segundo plan, al poner el foco en la implicación de la sociedad como parte de las soluciones. Este plan es más innovador al enmarcar el problema de la división sexual del trabajo, sobre todo, al centrarse en el tema de los trabajos de cuidados, un asunto que no había sido tratado en el resto de los planes. Según el texto, a pesar de que ha ido aumentando el tiempo que los hombres dedican a los cuidados, el problema se representa como un tema de desigualdad estructural que principalmente sufren las mujeres, ya que dificulta su carrera laboral y su participación social y política. Dentro del marco del problema se incluye otros cuatro asuntos que se vinculan, como se mencionó anteriormente, con la influencia del trabajo del triángulo de terciopelo. El primero, se trata de la invisibilización de los trabajos de cuidado en la contabilidad del PIB. El segundo, habla del conflicto entre el sistema capitalista y el sostenimiento de la vida, que se ponen en evidencia debido al envejecimiento de la población y el cuidado de hijos/as. Y el tercero, la ausencia de servicios públicos y la falta de apoyo a las iniciativas colectivas de cuidados de personas vulnerables (niñas/os y personas mayores). Derivado de lo anterior, y con el fin de cubrir los trabajos de cuidado, se presenta como cuarto asunto que, se recurre a otras mujeres que forman parte de la familia, como a las abuelas, o empleadas del hogar que principalmente son migrantes de países del Este de Europa o de continentes del Sur. Lo cual se entiende como un problema para los países de origen debido a que “las mujeres migradas dejan a cargo de otras mujeres los cuidados de sus familias” (p. 35).

El PEIG (2018-2020) a diferencia de los anteriores pone énfasis en la distribución y valoración desigual de funciones y roles de género como el origen del problema. Sin embargo, no rompe con la dinámica de enfocar el problema en el hecho de que las mujeres dedican más tiempo al cuidado y no que los hombres se implican menos en este asunto. Lo que destaca de este plan es que reconoce que el trabajo de los cuidados es un asunto que concierne más a la sociedad y, de cierta forma, al Estado, pero no tanto a la familia como en los planes anteriores, por lo que deja de interpretarse como un problema únicamente individual. Además, de manera implícita la conciliación se ve como un problema, pero también como parte de la solución, no obstante, enfatiza en la importancia

de lograr la corresponsabilidad social y en dignificar los trabajos de cuidados. Por lo tanto, el problema se localiza en la organización social y del trabajo remunerado de cuidados más que en la organización de la intimidad.

Por otro lado, el PEIG (2018-2020) destaca por enfatizar que el reparto del cuidado es una cuestión de desigualdad de género y ya no de las mujeres, ayudando de manera implícita a modificar el rol de cuidadoras, sin embargo, a pesar de que menciona dentro del problema el papel de las mujeres migrantes como empleadas del hogar y para realizar trabajos de cuidados remunerados, se entiende de forma implícita que el rol de madres y cuidadoras se traslada a dichas mujeres. De tal forma que se pueden distinguir dos tipos de mujeres, aquellas que son de clase media o alta, que trabajan, probablemente con hijos/as o con personas dependientes, y de nacionalidad española, y las mujeres migrantes, de clase media o baja, que trabajan en el sector de los cuidados, y con personas dependientes a su cargo, por lo tanto, probablemente también con hijos/as. Debido a la atención que se da a estas últimas en el diagnóstico, y a pesar de que no se enmarca su situación como un problema, forman parte de uno de los grupos diana de las soluciones. Por último, al referirse a los hombres se habla de su comportamiento relacionado con el uso del tiempo, que mayoritariamente lo dedican al empleo, así como con su aumento en los trabajos de cuidados. Sin embargo, al igual que los planes anteriores, no se cuestiona que los hombres no presenten el problema de la conciliación o que al encargarse de los cuidados no se vean afectadas sus carreras profesionales como ocurre con las mujeres, pero de la misma forma como el ocurre en el segundo plan, también incluye medidas de solución dirigida a los hombres para fomentar la corresponsabilidad. Lo cual, pone de manifiesto que el diagnóstico de este cuarto plan carece de un cuestionamiento directo sobre el orden tradicional de la división sexual del trabajo de cuidados y del papel de los hombres en el problema.

Tabla 4.11. Marcos sobre conciliación en el diagnóstico

Plan	Marcos en el diagnóstico	Por qué es un problema	Causas	Categorías de género
I PIOMH (2000-2004)	Conciliación como un problema de mujeres	Supone un freno a las carreras profesionales de las mujeres en edades de la fase reproductiva	Asignación tradicional del ámbito doméstico a las mujeres, como madres-esposas Las mujeres no han conseguido abrir una brecha significativa en las filas de la alta dirección	Mujeres españolas, heterosexual esposa-madre con trabajo remunerado Hombres padres
II PIOMH (2006-2009)	Conciliación como problema social y familiar	Afecta el conjunto de la sociedad	Las mujeres dedican más tiempo al hogar y la familia que a la vida social, la diversión y el deporte y los hombres a la vida social, la diversión y el deporte que al ocio que al hogar y la familia Las mujeres han ido recobrando un protagonismo activo en la vida pública	Mujeres madrileñas Madres solas con hijos/as Hombres, padres solos con hijos/as, Familias pobres
EIOMH (2011-2015)	Conciliación como problema para las mujeres	Las mujeres madrileñas manifiestan una insatisfacción por la interferencia del trabajo en la vida familiar Reducción por parte de las mujeres del horario de trabajo en lugar de recurrir a la familia	No describe un origen del problema	Madres Padres Mujeres y Hombres
PEIG (2018-2020)	El trabajo de cuidados como problema de desigualdad estructural	Expresa el grado de desigualdad estructural que sufren las mujeres Dificulta la carrera laboral de las mujeres y su participación social y política Cadena global de cuidados con repercusiones en los países de origen	Distribución y una valoración desigual de funciones y roles Ausencia de servicios públicos y falta de apoyo a iniciativas comunitarias de cuidado	Mujeres (que trabajan, españolas, de clase alta o media, con hijos/as) Mujeres (de otros países del Este de Europa y de los continentes del Sur, migrantes, madres, de clase media o baja)

Fuente: Elaboración propia

4.5.2. Los marcos del pronóstico. De la conciliación a la corresponsabilidad y los cuidados.

En esta sección se presentan los principales marcos encontrados en el pronóstico de los cuatro planes sobre la forma en la que se da respuesta al problema de la conciliación de la vida familiar y laboral en la política municipal de Madrid. Como ha puesto de relieve el análisis, los temas examinados muestran una evolución en el tratamiento del problema de la desigualdad, y este caso no es la excepción, sobre todo si hablamos de la forma en la que el PEIG (2018-2020) amplía y aporta más elementos tanto en el diagnóstico como en el pronóstico para tratar el tema de conciliación. Sin embargo, tal y como ocurre en el análisis anterior sobre violencia de género, en este caso, tanto el segundo como el último plan revelan un tratamiento más transformador de las relaciones de género al dirigir medidas que promueven la implicación de los varones en las soluciones del problema.

La forma en la que cada plan promueve la conciliación de la vida familiar y laboral o en su caso la corresponsabilidad, varía de un plan a otro, pero también existen ciertas similitudes entre ellos. Los marcos encontrados van desde enfocar la conciliación como una cuestión que las mujeres necesitan para lograr la igualdad con los hombres en el ámbito de la toma de decisiones, o dirigirlo como un asunto más bien neutral que involucra a toda la sociedad; pero también podemos encontrar que las soluciones ponen especial atención en promover la participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados, así como aquellas medidas que se enfocan únicamente en dignificar el sector de los cuidados.

Los marcos encontrados en el pronóstico de los planes son “conciliación como un problema de mujeres”, “tratamiento neutral de la corresponsabilidad”, “corresponsabilidad transformativa de los roles de género” y “dignificación del sector de los cuidados”. El primer marco, representa a la conciliación de la vida familiar y laboral, no solo como un problema para las mujeres, sino como una solución para mejorar su participación en el mercado laboral, especialmente en puestos directivos. De acuerdo con este marco, se entiende que no han logrado

desarrollar su capacidad de liderazgo debido a la tensión que prestan a sus responsabilidades familiares y domésticas, ya que para lograr un reparto equilibrado y *negociado* de dichas responsabilidades es necesario que las mujeres consigan la igualdad con los hombres en la toma de decisiones. Bajo este marco, las acciones están dirigidas, en primer lugar, a favorecer la participación de las mujeres en el ámbito de la toma de decisiones y, en segundo lugar, para promover la conciliación de su vida familiar y laboral. Este marco se encuentra presente principalmente en el IPOMH (200-2004)

El marco sobre “tratamiento neutral de la corresponsabilidad”, esconde bajo una aparente inclusión de mujeres y hombres de forma implícita, sesgos de género, sobre todo, porque el marco se encuentra en la EIOH (2011-2015). De acuerdo con el análisis del diagnóstico, esta Estrategia, contiene un marco interpretativo de la conciliación como un “problema de mujeres”, sin embargo, en las soluciones propuestas no menciona a ningún género, refiriéndose de forma neutral al grupo objetivo de las medidas con términos como *personas* y *sociedad*. A pesar de tener como principal objetivo la organización social corresponsable, debido al tratamiento neutral de las soluciones, este marco difícilmente representa un reto directo para las relaciones de género.

En contraste, el marco sobre “corresponsabilidad transformativa de los roles de género”, como su nombre lo indica, es especialmente significativo en relación a los demás debido a que incluye en sus medidas de solución no solo a las mujeres o a recursos y programas sociales que faciliten la corresponsabilidad y la conciliación, sino que pone énfasis en promover la implicación de los hombres en el ámbito doméstico y de los cuidados para incidir en la modificación del orden social de los roles de género. Este marco que se encuentra representado en el II PIOMH (20006-2009) y en el PEIG (2018-2020) representan al Feminismo Institucional de dos partidos políticos opuestos y dos organismos de igualdad de tamaños distintos. El segundo plan está elaborado por una Dirección General del gobierno municipal de Alberto Ruiz-Gallardón, mientras que el cuarto plan corresponde al gobierno de Manuela Carmena y un Área de Gobierno, lo cual pone de manifiesto que ni el tamaño del organismo de igualdad, ni la presencia de un partido de izquierda en el poder, son factores necesarios que incidan en la

elaboración de políticas feministas, y al mismo tiempo muestra que la presencia de actores críticos con trayectorias feministas, y formación en género o actores *Insider*, como es el caso de las Agentes de Igualdad, y de otras femócratas encargadas del diseño del plan, también pueden ser elementos que contribuyan a la inclusión de marcos coincidentes con objetivos feministas.

Por último, el marco que está enfocado en la “dignificación del sector de los cuidados”, se encuentra únicamente en el pronóstico del PEIG (2018-2020) y se centra en promover su valor económico y social del trabajo de cuidados, así como de las personas que prestan estos servicios, poniendo especial atención en las condiciones de trabajo en las que se desarrolla este sector. Este marco pone en evidencia, como ha ocurrido en los temas analizados anteriormente, que el plan de Ahora Madrid amplía el tratamiento del problema a otros asuntos de desigualdad, en comparación con los planes del Partido Popular que ponen mayor énfasis en abordar el problema de la desigualdad relacionado con el género y como afecta principalmente a las mujeres, sin diferenciar otras situaciones de discriminación que pueden experimentar.

A pesar de la diferencia entre los marcos, de manera general, los cuatro planes coinciden en algunas medidas de solución, por ejemplo, con el objetivo de promover un reparto equitativo de las tareas domésticas y de cuidado, los textos recurren a la sensibilización. Destacando especialmente el segundo y cuarto plan por dirigir esta estrategia específicamente a la población masculina, pero más aun el II POMH (2006-2009) por enfocar gran parte de su medida a este aspecto, mientras que el PEIG (2018-2020) por enmarcarse más en la “dignificación del sector de los cuidados”.

Por otro lado, los planes también coinciden en incluir medidas dirigidas a la creación o potenciación de servicios, recursos y programas que ayuden a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral o del uso del tiempo, siendo este uno de los objetivos más recurrentes en la mayoría de los planes, con excepción de segundo plan que se centra más en promover el reparto equilibrado de tareas domésticas y de cuidados entre mujeres y hombres. Es importante mencionar

además que, sin contar con el I PIOMH (2000-2004), el resto de los planes incluyen al tejido empresarial para apoyar estas medidas.

Otra de las medidas donde casi todos los planes coinciden, con excepción de la EIOMH (2018-2020) es en promover la conciliación y la corresponsabilidad mediante programas de apoyo diseñados específicamente para las mujeres, con la diferencia de que el PEIG (2018-2020) dirige esta medida a las empleadas de hogar. Por otra parte, únicamente los dos primeros planes, incluyen medidas donde su grupo objetivo son niñas/os y jóvenes, entre las que se encuentra la ampliación de la Red de Escuelas Infantiles del Municipio de Madrid. En contraste con los dos últimos planes, que proponen la realización de estudios para conocer a detalle la distribución del uso del tiempo y la corresponsabilidad, y en el caso específico del PEIG (2018-2020) las condiciones de trabajo del sector de los cuidados. Por último, tanto el segundo como el cuarto plan, además de coincidir por incluir la sensibilización de los hombres en sus medidas de solución del problema de la conciliación, también lo hacen por promover la formación como una medida de actuación; con la diferencia de que el II PIOMH (2006-2009) se relaciona con el uso del tiempo y el reparto de tareas dirigido a hombres y mujeres, y el PEIG (2018-2020) con el asesoramiento y fomento de asociacionismo de las personas empleadas del hogar.

Es evidente que existen desequilibrios entre las dimensiones de diagnóstico y pronóstico, relacionados sobre todo la falta de un análisis más profundo acerca del problema en términos de género y de otras desigualdades en la mayoría de los diagnósticos de los planes. En el acaso del I PIOMH (2000-2004) se entiende que el diagnóstico presenta categorías esencialistas de los roles de género, un tratamiento que también se repite en el pronóstico, mostrando un equilibrio entre ambas dimensiones examinadas. Sin embargo, tanto el II PIOMH (2006-2009) como el PEIG (2018-2020), en contraste con el pronóstico que presenta marcos interpretativos más amplio que el del diagnóstico, revela que éste último es más bien defectos o insuficiente, evidenciando sobre todo la falta de un cuestionamiento directo sobre los roles de género con un enfoque especialmente en el papel de los hombres, dado que las estrategias de solución promovidas en ambos planes toman en cuenta a este grupo de manera explícita o implícita. En

el caso de la EIOMH (2011- 2015) su desequilibrio se encuentra en que en el diagnóstico presenta un marco relacionado con la dificultad que sufren las mujeres para conciliar su vida laboral y familiar, mientras que su pronóstico, el tratamiento del problema es más bien neutral al género, lo cual, que no permite interpretar los sesgos o inconsistencias en las soluciones. Por último, El PIEG (2018-2020) además de tener un diagnóstico que carece de un cuestionamiento más profundo sobre los roles de género, un señalamiento más explícito sobre la poca intervención de los hombres en el ámbito doméstico y de cuidados, así como poner más énfasis en la precarización y condiciones de trabajo de las personas que cuidan y las que son empleadas del hogar, poniendo de manifiesto el desequilibrio de los marcos interpretativos presentes en el diagnóstico y el pronóstico, ya que parte de las medidas de solución están enfocadas precisamente a fomentar una dignificación de los cuidados.

4.5.2.1. Contraste de los marcos del pronóstico sobre conciliación, corresponsabilidad y cuidados.

Una vez que se han comparado de manera general los cuatro planes y la forma en la que enmarcan las soluciones al problema sobre el tema de conciliación de la vida familiar y laboral. A continuación, se detalla la manera en la que cada plan representa al problema de acuerdo a las respuestas que ofrece en el pronóstico. Como muestra la Tabla 4.12, los cuatro planes coinciden en algunos de sus objetivos, marcos y grupos diana de las medidas propuestas, pero destacan sobre todo, la forma en la que se enmarcan las acciones para promover la conciliación y/o corresponsabilidad ya sea desde una perspectiva tradicional de los roles de género, neutral a estos o más transformadora de las relaciones entre mujeres y hombres. Destacando especialmente el II PIOMH (2006-2009) y el PIEG (2018-2020) por presentar objetivos y medidas más innovadoras para resolver el problema del reparto desigual de las tareas domésticas y familiares.

Como se puede apreciar en la Tabla 4.12, el I PIOMH (2000-2004) que enmarca la conciliación como “un problema de mujeres”, destaca por ser el único en enfocar parte de sus soluciones a favorecer su participación en el ámbito de la toma de decisiones, a través de programas dirigidos a la adquisición de liderazgo

de las mujeres y la sensibilización de la población acerca de los obstáculos que tienen las mujeres para acceder a puestos de mayor responsabilidad. Por otro lado, también dirige medidas para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de las mujeres, entre las que se incluyen actuaciones explícitas dirigidas a mujeres con escasos recursos, solas y con cargas familiares no compartidas. Entre las estrategias de solución dirigidas a la conciliación se encuentran, en menor medida, la sensibilización de la población para promover una distribución de tareas no sexista y un reparto de responsabilidades familiares entre mujeres y hombres, y en mayor medida, la promoción de recursos y servicios de apoyo, por parte del Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma y programas sociocomunitarios, para el cuidado de personas mayores y dependientes, es decir “infancia, discapacitados y personas enfermas” (p.86). En este sentido, el principal grupo que se beneficia con las medidas son las mujeres en primer lugar y la familia y personas dependientes en segundo lugar.

Este primer plan, busca promover cambios en los estereotipos sexistas, la participación de las mujeres y su acceso a la toma de decisiones. Sin embargo, debido a que enmarca la distribución sexual del trabajo como un problema que afecta únicamente a las mujeres, son ellas quienes tienen que dar solución al problema. El plan presenta una imagen de las mujeres como responsables del ámbito doméstico y de cuidados, como madres, algunas de escasos recursos y solas, mujeres que necesitan conciliar y que carecen de “destrezas y habilidades sociales, directivas y de liderazgo” (p. 84) para acceder a puestos de mayor responsabilidad. Mientras que los hombres se encuentran casi invisibles en las acciones y como un grupo normativo que las mujeres tiene que alcanzar para negociar el reparto de responsabilidades familiares y domésticas, y quienes no necesitan conciliar. En definitiva, el I PIOMH (2000-2004) no representa un reto para los estereotipos de género y por el contrario refuerza el rol tradicional de las mujeres como madres y cuidadoras y de los hombres como grupo normativo al que las mujeres tienen que aspirar, careciendo de un enfoque más explícito como un problema de desigualdad de género que afecta tanto a mujeres como a hombres, así como al ejercicio de su ciudadanía, término que permanece invisible tanto en el diagnóstico como en el pronóstico.

El II PIOMH (2006-2009) se caracteriza por incluir en más de la mitad de sus medidas a los hombres y por enmarcar la corresponsabilidad como “transformadora de los roles de género”. La mayoría de las medidas propuestas se enfocan más en el reparto equitativo entre mujeres y hombres del tiempo en tareas domésticas y de cuidado, que en la combinación de responsabilidades familiares y las del ámbito laboral. Como se muestra en la Tabla 4.12, los objetivos prioritarios de este plan son lograr la corresponsabilidad en el ámbito doméstico, facilitar la conciliación y fomentar el reequilibrio de las responsabilidades y el tiempo, con un enfoque específico en la implicación de los hombres en el cambio social de los roles de género, pero también incluye acciones que persiguen la misma meta dirigidas a las mujeres, a través de la promoción en los centros educativos de la diversificación profesional en la elección de ocupaciones libres de estereotipos sexistas para mujeres y hombres, la realización de acciones formativas sobre la organización del tiempo y el reparto equitativo de tareas domésticas y de cuidado para mujeres y hombres en los Distritos y en la comunidad educativa. Las medidas para facilitar la conciliación incluyen estrategias de sensibilización y formación que llaman a la acción al empresariado y al sistema educativo, la elaboración de un *Código de Recomendaciones* para la conciliación, la apertura de centros escolares en días no lectivos, proporcionar servicios de proximidad para el cuidado de personas dependientes y, de la misma forma que el primer plan, la ampliación de la Red municipal de Escuelas Infantiles y el aumento de becas de comedor.

La Tabla 4.12 también muestra como el II PIOMH (2006-2009), en comparación con el resto, es el que más incluye a los hombres en sus medidas. Pero no es el único de los cuatro planes en promover cambios de comportamientos individuales del sistema tradicional de los roles de género, ya que como se ha mencionado anteriormente, el marco de este plan, también se encuentra en el plan municipal de Ahora Madrid. La figura que el II PIOMH (2006-2009) enmarca sobre mujeres y hombres es más bien homogéneo, se entiende que ambos necesitan reequilibrar su tiempo sobre todo en el ámbito doméstico y de cuidado y que ambos cuentan con trabajos remunerados. Se puede asumir que tanto mujeres y hombres son de clase media o alta, de nacionalidad española o sin problemas migratorios, de piel blanca, que no pertenecen a ninguna etnia o

religión específica, que no tienen ninguna discapacidad y que posiblemente forman parte de una familia nuclear tradicional. Dejando fuera quizá a mujeres y hombres solos, desempleadas/os, en situación de pobreza, con discapacidad y/o en una situación migratoria. No obstante, es importante resaltar que, a diferencia del plan anterior, el II PIOMH (2006-2009) sí representa un reto para los estereotipos de género y rompe con el rol de mujeres como madres y cuidadoras y de los hombres como un grupo normativo al que las mujeres tienen que aspirar, al tener un marco más transformador de la desigualdad de género que incluye tanto a mujeres como a hombres en sus medidas de solución.

Por su parte la EIOMH (2011-2015) tiene como objetivo prioritario promover la organización social corresponsable, enmarcando la corresponsabilidad como “la asunción equitativa por parte de todos los miembros de la sociedad” (p. 19) de las responsabilidades profesionales, familiares, domésticas y de cuidados de las personas, a través de servicios comunitarios y la reorganización del tiempo y la participación de toda la sociedad. Este enfoque sobre la corresponsabilidad como solución al problema de la falta de paridad del tiempo en el reparto del trabajo doméstico y de cuidados, pese a que incluye de manera implícita a mujeres y hombres, al no poner en evidencia las relaciones desiguales de poder y los roles tradicionales de género, en realidad aparenta una neutralidad que oscurece las responsabilidades de mujeres y hombres en promover el cambio que se espera en los objetivos. Por lo tanto, el marco de este plan refleja un “tratamiento neutral al género de la corresponsabilidad”. Esta neutralidad en las medidas del plan esconde los sesgos de género implícitos en el diagnóstico del plan, donde se enmarcaba la conciliación “como un problema de mujeres” y, por otro lado, tampoco permite encontrar un enfoque transformador de la desigualdad como ocurre en el plan anterior.

Las medidas de solución propuestas en la EIOMH (2011-2015) van desde llamar a la acción a las empresas de la ciudad de Madrid para apoyar políticas de conciliación, a fomentar servicios de cuidados, elaborar estudios sobre el uso del tiempo y programas de conciliación familiar, laboral y personal, así como impulsar el concepto de corresponsabilidad para todas y todos. Las acciones presentadas por este plan se dirigen más hacia la compatibilidad del cuidado

familiar con el ámbito laboral, que con el reparto equitativo de las tareas dentro del hogar y las responsabilidades de cuidado. Lo cual reafirma que la manera en la que este tercer plan enmarca las soluciones y el problema no representa un desafío de las relaciones tradicionales de género, que es imprescindible para lograr un reparto equilibrado de tareas y responsabilidades entre mujeres y hombres. Este plan representa, por lo tanto, un estancamiento en la evolución del tratamiento del problema, a pesar de poner la corresponsabilidad como objetivo prioritario.

Por último, la Tabla 4.12 comparativa de los marcos presentes en el pronóstico muestra que el PEIG (2018-2020) presenta dos marcos dominantes que son más innovadores que el plan anterior. El primer marco coincide con el II PIOMH (2006-2009) ya que, entiende la corresponsabilidad como una estrategia “transformadora de los roles de género” y el segundo, enfoca parte de las medidas de solución a la “dignificación del sector de los cuidados”. Este plan, como el II PIOMH (2006-2009), se caracteriza por promover un cambio en los roles de género incidiendo individualmente en los comportamientos de mujeres y hombres, al proponer como estrategia “la puesta en marcha de acciones de concienciación dirigidas específicamente a la población masculina para fomentar nuevas formas de relaciones sociales equitativas” (p. 36). Sin embargo, carece de una propuesta más activa que involucre la participación de los hombres en el reparto de responsabilidades sociales de cuidado como se hace en el II PIOMH (2006-2009). Pero, sin duda, este plan amplía el tratamiento del problema al incluir como segundo marco la “dignificación del sector de los cuidados” y al poner atención en la precariedad de la vida de las mujeres relacionado con el tema de los cuidados, un asunto que no había sido abordado por ninguno de los planes anteriores y que pone en evidencia la influencia del triángulo de terciopelo en el tratamiento del problema y sus soluciones.

Las medidas de solución propuestas por el PEIG (2018-2020) se relacionan más con la realización de estudios y diagnósticos sobre corresponsabilidad, el uso del tiempo y sobre las condiciones de trabajo en el sector de los cuidados en el municipio. Como ocurre en los tres últimos planes, el PEIG también incluye como medida el asesoramiento y acciones de sensibilización sobre conciliación y

corresponsabilidad dirigida al tejido empresarial de Madrid. Finalmente, las soluciones que se encuentran enmarcadas en la “dignificación de los cuidados” se encuentran: la formación, asesoramiento y fomento del asociacionismo de las personas empleadas del hogar, así como el apoyo de economía social de empleadas de hogar para el respiro de familias de personas dependientes.

Estas estrategias de solución ponen en evidencia que las categorías sociales en el pronóstico del PEIG (2018-2020) son: mujeres y hombres y, al mismo tiempo, incluye un tratamiento neutral al género cuando habla de “personas cuidadoras” o “personas empleadas del hogar”, señalando de manera implícita que tanto mujeres como hombres pueden hacerse cargo del cuidado y de tareas del hogar. Se espera el cambio de los hombres para promover relaciones sociales equitativas, así como la auto-organización de las personas que trabajan en el hogar de manera remunerada. Al prestarse mayor atención a este último marco sobre la “dignificación del sector de los cuidados”, el tratamiento del cuidado de las personas mayores y de los niños/as queda oscurecido y percibe menos atención, dando a entender que es un asunto que requiere más al organización e implicación social e individual sobre todo de las empleadas del hogar, que de la intervención del Estado.

Tabla 4.12. Marcos del pronóstico sobre "conciliación de la vida familiar y laboral"

Plan	Marcos en el pronóstico	Objetivo prioritario	Grupo Diana
I PIOMH (2000-2004)	"Conciliar como un problema de mujeres"	Favorecer la participación equitativa de hombres y mujeres en el ámbito de la toma de decisiones Diseñar un Programa Integral de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral	Sociedad madrileña Hombres y mujeres Personas mayores y dependientes (infancia, discapacitados y personas enfermas) Mujeres con escasos recursos Mujeres con cargas familiares no compartidas y escasos recursos. Niños/as
II PIOMH (2006-2009)	"Corresponsabilidad transformativa de los roles de género"	Reparto de responsabilidades que reequilibren el uso del tiempo y las actividades Promover una mayor cultura organizativa del uso del tiempo Fomentar cambios de actitudes favorables a la corresponsabilidad de funciones sociales en el ámbito doméstico, privado y público Y potenciar los servicios de apoyo de personas dependientes	Hombres Mujeres Población de Madrid Empresariado Estudiantes Asociaciones de Madres y Padres de Alumnas/os (AMPAS) y escuelas de adultos/as (CEPAS) Comunidad educativa Jóvenes y niños/as Personas dependientes
EIOMH (2011-2015)	"Tratamiento neutral de la corresponsabilidad"	Organización social corresponsable Servicios comunitarios flexibles	Personas Todos y todas
PEIG (2018-2020)	"Corresponsabilidad transformativa de los roles de género" "Dignificación del Sector de los Cuidados"	Corresponsabilidad Poner la vida en el centro Reorganización social de los cuidados para que sea accesible a las personas en todas sus etapas Dignificación del sector de los cuidados a quienes cuidan y proteger sus derechos Apoyar la corresponsabilidad social de carácter territorial-organización colectiva, social, económica corresponsable en el trabajo de cuidados	Hombres Mujeres Tejido empresarial madrileño Sociedad/distritos Personas cuidadoras Personas empleadas del hogar

Fuente: Elaboración propia

4.5.3. El género en la interpretación de la “Conciliación familiar y laboral”

Por último, y como hemos visto hasta ahora, es necesario concluir esta sección recordando la forma en la que se ha tratado la dimensión de género tanto en los marcos del diagnóstico como en el pronóstico de los planes, ya que a partir de la representación de dicha dimensión se ha podido revelar que tan transformadores de las relaciones de género son los marcos de los planes municipales o por el contrario, si ayudan a perpetuar desigualdades de las relaciones de poder.

La Tabla **4.13** contiene un comparativo de los marcos encontrados tanto en el diagnóstico como en el pronóstico, los cuales se reducen a tres formas diferentes de enmarcar el problema de la división sexual del trabajo en cada plan. El primer marco entiende el problema como una cuestión que afecta principalmente a las mujeres y, por lo tanto, son ellas quienes tienen que conciliar, es decir el marco de “conciliación como un problema de mujeres” inscrito en el I PIOMH (2006-2009) y en la EIOMH (2011-2015). El segundo marco, que también se encuentra en el pronóstico del tercer plan, es el marco sobre “neutralidad de género”, que si bien aparenta estar dirigido tanto a mujeres como a hombres, al no ser explícito en realidad oculta los sesgos de género que se incluyen en el diagnóstico. Y el tercer marco que revela la evolución del tratamiento del problema al ser más “transformador de los roles de género”, es un marco que interpreta a los cuidados como un “problema de desigualdad estructural” y por lo tanto incluye un enfoque centrado en la dignificación del sector de los cuidados.

Para el primer marco sobre “conciliación como un problema de mujeres”, el origen del problema se encuentra en la forma en la que se ejercen los roles de género en el ámbito doméstico y de cuidados, siendo las mujeres las que dedican más tiempo a estas tareas que los hombres. El marco se enfoca en que la desigual distribución de las tareas y responsabilidades familiares afecta únicamente a las mujeres, lo cual además de excluir a los hombres en el problema como responsables de no involucrarse en este ámbito, también cae en la trampa de representar explícitamente a las mujeres de forma estereotipada como madres y esposas a las que se les dificulta conciliar, y de manera implícita

como blanca, española, y de clase media o alta. Bajo este marco, por lo tanto, no se cuestiona la división sexual del trabajo y, por el contrario, reproduce una visión esencialista de los roles de género. El I PIOMH (2000-2004) es el plan que en mayor medida presenta este marco en la representación y solución del problema

El segundo marco, se encuentra presente sobre todo en la EIOMH (2011-2015) el cual, aborda el problema de la división sexual del trabajo como una cuestión “neutral de género”, por lo tanto, no representa un reto para la desigualdad de género debido a que no incluye un cuestionamiento sobre el problema, y por el contrario, reproduce los roles de género en el ámbito público y privado cuando se trata del cuidado de las personas. A pesar de que incluye a mujeres y hombres en las medidas de solución enmarcadas en la corresponsabilidad, al no ser más explícito en enfocar las medidas a una transformación de las relaciones desiguales de poder, su neutralidad reduce la potencialidad del plan.

El tercer marco “transformador de los roles de género” presente en el II PIOMH (2006-2009) y PIEG (2018-2020), cuestionan la división sexual del trabajo y al contrario que los marcos anteriores atribuyen un papel activo y responsable a los hombres en las medidas de solución. En este marco se representa el problema como un asunto de desigualdad estructural y como solución promueve la corresponsabilidad y participación tanto de mujeres como de hombres en el reparto de las tareas y responsabilidades domésticas y de cuidados. Por lo tanto, este marco supone una ruptura de la representación del papel de las mujeres como responsables del cuidado, como madres y esposas que contenían los marcos anteriores. Por consiguiente, se pone de manifiesto que estos planes presentan un tratamiento más innovador y transformador sobre el problema al estar más relacionado con los objetivos feministas.

Adicionalmente, el PIEG (2018-2020) también incluye un marco enfocado en la “dignificación del sector de cuidados”. Lo cual, resulta innovador debido a que en los planes anteriores este tema se encontraba invisibilizado, y por ende se excluía del tratamiento del problema la situación de precariedad de quienes ejercen esta labor. De este modo, se pone de relieve que el cuarto plan, en el

pronóstico del problema, incluye un enfoque interseccional debido a que toma en cuenta a las personas que realizan el trabajo remunerado de cuidado y doméstico, entrecruzando la desigualdad de género, con el racismo, la clase social, la etnia y el lugar de procedencia. Sin embargo, al intentar hacer un balance entre el diagnóstico y el pronóstico este cuarto plan incluye una inconsistencia, ya que, en el diagnóstico del problema no se toma en cuenta un cuestionamiento acerca de las condiciones desiguales que contiene el sector, de modo que en el diagnóstico no logra acabar con la idea de enmarcar a las mujeres como cuidadoras, al trasladar esta responsabilidad a las mujeres que realizan este trabajo de manera precarizada, en su condición de migrantes de países del Este o de continentes del Sur.

Por ultimo, destaca que en los cuatro planes la principal ausencia es que ningún texto incluye el tema de los cuidados como un asunto relacionado con un derecho ciudadano, todos los marcos evitan hablar de los cuidados como un asunto de ciudadanía donde se requiere una especial intervención del Estado. Por el contrario, los planes parecen enfocar la responsabilidad tanto en las mujeres, como en la familia o en la organización social, en lugar de presentar el cuidado como parte de un derecho ciudadano que requiere de una mayor atención en la gestión de servicios municipales.

Tabla 4.13. Análisis comparativo de los marcos en el diagnóstico y pronóstico sobre el tema de "conciliación familiar y laboral"

Plan	Marcos en el diagnóstico	Categorías de género	Marcos en el pronóstico	Categoría de género
I PIOMH (2000-2004)	Conciliación como un problema de mujeres	Mujeres españolas, heterosexual esposa-madre con trabajo remunerado Hombres padres	Conciliar como un problema de mujeres	Mujeres heterosexuales madre, cuidadora en trabajos remunerados sin liderazgo niños/as personas mayores y dependientes Mujeres con escasos recursos Mujeres con cargas familiares no compartidas y escasos recursos.
II PIOMH (2006-2009)	Conciliación como problema social y familiar	Mujeres madrileñas Madres solas con hijos/as Hombres, padres solos con hijos/as, Familias pobres	Corresponsabilidad transformativa de los roles de género	mujeres en trabajos remunerados y cuidan personas trabajadoras Hombres y mujeres estudiantes Hombres jóvenes niños/as
EIOMH (2011-2015)	Conciliación como problema para las mujeres	Madres Padres Mujeres y Hombres	Tratamiento neutral de la corresponsabilidad	cuidado de las personas
PEIG (2018-2020)	El trabajo de cuidados como problema de desigualdad estructural	Mujeres (que trabajan, españolas, de clase alta o media, con hijos/as) Mujeres (de otros países del Este de Europa y de los continentes del Sur, migrantes, madres, de clase media o baja)	Corresponsabilidad transformativa de los roles de género Dignificación del Sector de los Cuidados	Mujeres que trabajan Población masculina Personas con discapacidad Personas que cuidan Personas empleadas del hogar empleadas del hogar (mujeres) con dependientes Mujeres del sector del empleo del hogar

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

5.1. Sobre el análisis del Feminismo Institucional municipal

- Los movimientos de mujeres y feministas, especialmente de la segunda ola, consiguieron a través de diversas Conferencias Mundiales sobre las Mujeres de Naciones Unidas a partir de 1975, que distintos gobiernos multinivel, comenzaran a establecer estructuras institucionales dirigidas a promover políticas para mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas de las mujeres. A partir de este momento el Estado se convierte en un actor clave para defender y promover las demandas feministas en las políticas públicas, lo cual se entiende como “Feminismo Institucional” o “feminismo de Estado”.
- Con el creciente establecimiento de estructuras dirigidas a promover políticas de igualdad en gobiernos multinivel, los análisis sobre el Feminismo Institucional se enfocaron en examinar de manera comparativa el funcionamiento de estas estructuras sobre todo en los países occidentales.
- En el caso de España las investigaciones se dirigieron en su mayoría a analizar el Feminismo Institucional a nivel central y autonómico, y posteriormente se comenzaron a enfocar en el ámbito municipal, destacando los análisis hechos en gobiernos locales catalanes y gallegos y en menor medida en los madrileños.
- La cercanía de los gobiernos locales con la ciudadanía en general y con los problemas derivados de las distintas formas de desigualdad en particular, representa un espacio relevante y estratégico para promover la participación y alianza con los movimientos asociativos de mujeres y feministas en el diseño de políticas dirigidas a promover la igualdad de género.
- Para los estudios de género y política es relevante continuar ampliando el conocimiento empírico del feminismo municipal español, el cual es escaso y sobre todo si se trata del Ayuntamiento de Madrid. En esta tesis se amplió el conocimiento relacionado con el Feminismo Institucional municipal, concretamente del Ayuntamiento de Madrid entre 1999 y 2019, a través de la identificación de los principales factores y actores/as que contribuyeron a la conformación del Feminismo Institucional madrileño para llevar a cabo políticas públicas con objetivos feministas.

- Madrid, además de su condición de capitalidad y de ser la ciudad con mayor población de este país, cuenta con una amplia y creciente trayectoria de movilización de mujeres y feministas que contrasta con el extenso recorrido de gobiernos conservadores que han estado a cargo del Ayuntamiento y que, sin embargo, ha conseguido una significativa experiencia en el desarrollo de políticas de igualdad desde hace dos décadas, a partir del establecimiento de la primera Concejalía de políticas de igualdad en 1999, y en especial después de la llegada del primer partido de izquierda que permite ampliar el enfoque de las políticas, aunque no como se esperaba debido a la falta de tiempo para su desarrollo, pero sobre todo, gracias a la presencia de diversas actoras/es feministas tanto dentro como fuera del Ayuntamiento.

5.2. Sobre los conceptos clave del Feminismo Institucional

- Los estudios de género y el feminismo han logrado reconstruir la perspectiva con la que se ha ido entendiendo la realidad sobre los roles de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida. En el caso de las ciencias políticas, el feminismo aporta un cuestionamiento relevante para analizar el papel del Estado como promotor o transformador de las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres a través de sus políticas.
- El concepto de Estado se interpreta desde dos posturas diferentes de las teorías feministas, ya sea que se entienda como un aliado del movimiento feminista o como una estructura monolítica de opresión patriarcal. Desde cada postura, por lo tanto, se sustenta la forma en que las feministas luchan para reivindicar sus objetivos y conseguir un cambio social, ya sea que busquen una oportunidad dentro del Estado para incluir sus intereses en la agenda de política o que se haga desde fuera de las instituciones (Kantola, 2006).
- Las posturas feministas que presionan al Estado desde fuera y que lo conciben como una entidad patriarcal que protege y reproduce el poder masculino son las teorías feministas radical y dual.
- Los enfoques teóricos que defienden al feminismo dentro del Estado son el liberal, nórdico y postestructural. Esta última postura entiende que el Estado no es monolítico y que se compone de instituciones y discursos que a su vez,

son centros de relaciones de poder sin acabar, es decir que están contruidos y por lo tanto, también pueden ser modificados. En consecuencia, si bien el Estado reproduce el poder patriarcal, también existe la posibilidad de cambiar esta forma de actuar. El principal reto, por lo tanto es la búsqueda de nuevas formas en que el Estado se haga cargo de conseguir la igualdad de género.

- Para esta tesis se entiende el Estado como una vía para revertir los efectos de la desigualdad y para lograr atender los diversos intereses del movimiento de mujeres y feministas, a través, entre otras cosas, de su participación para defender sus objetivos en las decisiones políticas.
- El análisis del Feminismo Institucional requiere que se tomen en cuenta al menos dos elementos importantes, el primero que exista un organismo capaz de desarrollar políticas que promuevan la igualdad y la relación que tenga este organismo con el movimiento feminista y de mujeres que facilite su participación en dichas políticas.
- El Feminismo Institucional se basa en los estudios del institucionalismo y nuevo institucionalismo feminista; los movimientos sociales; la democracia y la participación; y el análisis de marcos interpretativos. Los cuales, aportan una mirada crítica sobre el impacto de las instituciones y su relación con los movimientos sociales de mujeres y feministas en las relaciones de género a través de sus discursos y los elementos y contextos presentes. Estos estudios permiten enfocar la mirada en la forma en la que son tomadas en cuenta las distintas voces de los movimientos feministas y de mujeres en el proceso político, así como la inclusión de objetivos feministas en las políticas públicas.
- Para el Feminismo Institucional la existencia de organismos o estructuras de gobierno diseñadas para promover políticas públicas de igualdad, permiten analizar que tan efectivo es el Estado para tomar en cuenta e incluir a las mujeres y sus objetivos, y a pesar de que el estudio del Feminismo Institucional no se reduce a estos organismos, su valor se encuentra en que pueden ayudar a introducir y defender objetivos feministas en las políticas públicas, así como formar alianzas entre el Estado y el movimiento asociativo, es decir, que facilitan el éxito del movimiento feminista y de mujeres para influir en las políticas públicas y para incluir de mujeres y feministas dentro del gobierno.

- El análisis del Feminismo Institucional puede apoyarse de la categoría del triángulo de terciopelo ya que facilita el análisis sobre el éxito o fracaso de las políticas de igualdad para incluir objetivos feministas, debido a que permite examinar las interacciones de distintas actoras/es feministas tanto dentro como fuera del Estado involucradas/os en el proceso de políticas de igualdad.
- Esta categoría del triángulo de terciopelo se basa en la metáfora de un triángulo, ya que pone atención en el desarrollo de lazos informales o alianzas entre tres actoras/es: las femócratas (políticas o responsables de la formulación de políticas), las expertas/os en género de la academia o de consultorías y el movimiento organizado de mujeres y feministas. Y se dice de terciopelo, para hacer referencia a la flexibilidad de las esquinas, que significa que cualquier actor/a puede formar parte o haber sido en algún momento integrante de cualquiera de los grupos que conforman las puntas del triángulo. La principal crítica de esta categoría limita el análisis a un grupo de actoras/es predefinido y por lo tanto excluye a otros actores y organismos. Por lo tanto, para esta tesis el análisis sobre el trabajo en red de las y los actores presentes en el desarrollo de las políticas de igualdad se mantuvo abierto a identificar la presencia de otras/os actores/as, sobre todo tomando en cuenta que en el caso español, el triángulo de terciopelo no ha funcionado, debido entre otras razones a la falta de presencia del movimiento feminista en la toma de decisiones, como parte de la débil relación que existe entre el movimiento y el Estado.

5.3. Sobre los factores facilitadores identificados en otros estudios comparados sobre Feminismo Institucional

- Los análisis sobre Feminismo Institucional han propuesto ciertas condiciones que pueden encontrarse en algunos casos donde se ha logrado promover el éxito del movimiento feminista a través del Feminismo Institucional, es decir, que se han incluido objetivos feministas en el proceso de políticas, y el acceso de mujeres a los espacios de toma de decisiones.
- Algunos de los factores identificados por los estudios de Feminismo Institucional comparado son: patrón de política de establecimiento; apoyo de partidos políticos de izquierda; características de los organismos de igualdad;

confianza en el Estado; recursos del movimiento de mujeres y feministas; alianzas entre el movimiento y los organismos de política de igualdad; presencia de actores/as críticos; influencia supraestatal y subestatal; coincidencia con los marcos del movimiento y la estructura.

- Los factores más relevantes que permitieron mantener un Feminismo Institucional en el Ayuntamiento de Madrid fueron: el nivel en organigrama de la estructura de igualdad, la sensibilidad, compromiso y experiencia con las políticas de igualdad y los intereses feministas de la responsables política de la estructura municipal de políticas de igualdad; la presencia de personal especializado en políticas de igualdad; una coyuntura política de cambio; la presencia de un partido político de izquierda; la confianza en el Estado por parte de las actoras del movimiento feminista y la influencia supraestatal y subestatal.
- El éxito no depende de una sola de las condiciones identificadas por los estudios comparados del Feminismo Institucional, sino de un conjunto de algunos de ellos, ya que no todos los factores pueden llegar a ser importantes para el desarrollo del Feminismo Institucional
- En esta tesis se tomaron en cuenta las condiciones identificadas en los estudios previos sobre Feminismo Institucional para detectar también los factores existentes en el estudio de caso que se presenta, pero no fueron establecidas como condiciones preliminares y exclusivas, sino que se dejó un análisis abierto para ampliar el conocimiento referente al Feminismo Institucional madrileño.

5.4. Sobre el concepto y los enfoques de políticas de igualdad

- Las políticas de igualdad se entienden como el conjunto de decisiones y acciones impulsadas por el Estado con el objetivo de promover una redistribución equitativa en términos de derechos y el reforzamiento de la ciudadanía de las mujeres para contrarrestar las desigualdades de género. Estas políticas comienzan a desarrollarse a partir de que el movimiento feminista, especialmente de la segunda ola, reta a los gobiernos para atender los problemas derivados de la desigualdad de género, de ahí que la manera de hacer políticas se modifica para el Estado, al tener que incluir en su diseño

los problemas de la desigualdad entre mujeres y hombres y a tomar en cuenta las necesidades de las mujeres y sus derechos en su actuación política.

- A lo largo del tiempo y debido a que se dan en diferentes contextos las políticas de igualdad han ido cambiando, ya que se encuentran sujetas a las interpretaciones de múltiples actores/as tanto políticos como de la sociedad civil y organizada involucradas en su diseño, y al mismo tiempo se cruza con una serie de debates feministas y políticos que da como resultado una multiplicidad de formas de entender el concepto de igualdad de género en las políticas, lo cual incide en el tipo de solución que proponga.
- El concepto sobre igualdad de género al estar sujeto a la multiplicidad de interpretaciones llega a formar diferentes procesos discursivos que pueden ser de reducción, fijación, extensión o flexión de su significado (Lombardo, Meier y Verloo, 2009). Por lo tanto, las políticas de igualdad de género son construcciones discursivas que pueden excluir, limitar, o bien, ampliar y mejorar el enfoque del significado de la igualdad, y al mismo tiempo llegar a perpetuar o a transformar las relaciones de dominación y desigualdad.
- La forma en la que se interpreta el concepto varía de acuerdo al posicionamiento y entendimiento de las formuladoras de políticas, activistas o investigadoras feministas. Los cambios en el concepto se generan gracias a los diversos cuestionamientos y debates sobre los discursos, que muestra la dimensión habilitadora o limitadora del significado que se le otorga a la igualdad de género. Por lo tanto el análisis del discurso permite examinar e identificar el significado que se da a la igualdad de género en las políticas y en los debates.
- El análisis de marcos interpretativos es una metodología importante para la formulación y el estudio de políticas de igualdad que ayuda examinar los discursos y a detectar sesgos y exclusiones (explícitas o implícitas) de las políticas y el papel que tienen los/as actores/as institucionales, políticos y sociales, en la construcción de dichos discursos.
- Existen tres enfoques estratégicos de políticas para promover la igualdad de género, los cuales son: igualdad de oportunidades, acciones positivas y transversalidad o mainstreaming de la perspectiva de género. Estos enfoques se pueden llegar a considerar evolutivos, pero en ningún momento se deben

entender como excluyentes entre sí, por el contrario, son complementarios y presentan un desarrollo consecutivo del paradigma teórico feminista, aunque no en todos los casos.

- El enfoque sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres aborda el problema de la desigualdad en la ley, y busca que tanto mujeres y hombres tengan el mismo acceso a los mismos derechos, es decir, se trata de que las mujeres a partir de la igualdad tengan los mismos derechos que ya tienen los hombres. La principal aportación de este enfoque es que consigue otorgar el acceso formal de las mujeres a sus derechos y una base legal para eliminar la discriminación contra las mujeres.
- Sin embargo las políticas basadas en la igualdad de oportunidades no logran por si solas un cambio social, ya que prevalece el dominio masculino en la mayoría de las áreas de la vida pública y privada.
- Las acciones positivas se centran en el señalamiento de las mujeres como un grupo que está en desventaja sobre todo en la esfera pública. Las estrategias se enfocan principalmente en desarrollar medidas específicas que permita corregir su situación de desventaja en el empleo o en la política, acciones que se centran sobre todo en el empoderamiento de las mujeres y el establecimiento de cuotas. Sin embargo estas medidas tampoco permiten generar un cambio en las relaciones de género sobre todo en el ámbito privado. Y corren el riesgo de seguir reproduciendo la desigualdad, ya sea porque favorezcan el esencialismo de las mujeres como sujetos débiles que requieren de atención especial, o que la perspectiva de las mujeres que se incluyen en el ámbito público no siempre representa los intereses relacionados con la igualdad de género. Sin embargo, este enfoque se considera un componente importante para la consecución de la igualdad ya que permite ampliar la visión estratégica de las políticas.
- El Mainstreaming o transversalidad de la perspectiva de género presenta una visión más transformadora tanto de la estructura de políticas como de los procesos y las relaciones de género. A diferencia de las estrategias anteriores pone el foco de atención en las causas del problema de la desigualdad en las relaciones de género y no únicamente en sus consecuencias. Es una estrategia más ambiciosa que intenta superar las limitaciones anteriores al incorporar la perspectiva de género de manera horizontal y vertical en todas

las políticas, a todos los niveles y proceso de las políticas, es decir, se refiere a la integración sistemáticamente de la perspectiva de género como objetivo central de política, es decir, en la corriente principal. Por lo tanto, va más allá de hacer únicamente políticas específicas para mujeres y de formular políticas de igualdad exclusivamente desde el ámbito y/o los organismos de igualdad, pero no sustituye la adopción de estas estrategias sino que son actuaciones complementarias que requieren de un trabajo en conjunto con la transversalidad de género.

- Las limitaciones de esta estrategia se encuentran en la falta de consenso y sobre la interpretación del sentido y dirección que se le deben dar a los cambios institucionales para transformar las desigualdades estructurales.
- Han surgido dos enfoques distintos para apoyar la implementación de la transversalidad de la perspectiva de género. el enfoque integracionista y el de establecimiento de agenda. El primero, busca desarrollar mecanismos institucionales especializados, así como contar con el personal experto en políticas de igualdad que se encarguen de ponerlos en marcha, sin embargo se corre el riesgo de tecnocratizar el proceso y obstaculizar los cambios. El segundo enfoque sobre establecimiento de agenda promueve una perspectiva más participativa en el que las mujeres formen parte del proceso de la toma de decisiones que cambie las estructuras y el paradigma de las políticas en general. La dificultad de este último enfoque se encuentra en que su implementación depende de la voluntad política de cada gobierno y de una reorganización que facilite la participación de las mujeres en las políticas.
- Los enfoques anteriores sobre como abordar y dar solución al problema de la desigualdad se cruzan con distintos debates políticos y feministas que permiten ampliar la perspectiva de las políticas públicas con respecto a la igualdad de género y otras desigualdades, así como con quiénes tienen o deberían tener voz, y dónde se encuentra ubicado el problema. Estos debates, por lo tanto se centran en el enfoque de la interseccionalidad, la voz que enmarca el problema y la definición de lo político en la dicotomía público y privado, y aportan más dimensiones al análisis para identificar las exclusiones y limitaciones de las políticas, y ayudan a definir si se perpetúa y reproduce la desigualdad de género o qué tanto se contribuye a conseguir la igualdad.

5.5. Sobre la historia del Feminismo Institucional, cuatro etapas de políticas de igualdad en el Ayuntamiento de Madrid.

- En esta tesis se describió el proceso de establecimiento y desarrollo histórico de la dimensión institucional del Feminismo en el Ayuntamiento de Madrid, tomando en cuenta los siguientes elementos: las estructuras municipales de igualdad, las y los actoras/es presentes y sus alianzas, el proceso de diseño de los planes municipales, el contexto y los marcos interpretativos de los planes de igualdad.
- A pesar de los 26 años de gobiernos conservadores en el Ayuntamiento de Madrid que brindaron un escenario moderado y en ocasiones adverso para el desarrollo de políticas de igualdad y para la creación de alianzas entre el movimiento feminista y de mujeres autónomo y el gobierno local, Madrid ha logrado consolidar una experiencia importante de dos décadas en políticas de igualdad gracias a la presencia de personal técnico especializado y comprometido con objetivos feministas que sería contraproducente desaprovechar al restarle fuerza a las políticas y estructuras de igualdad.
- El Feminismo Institucional madrileño estuvo afectado principalmente por los cambios organizativos que fueron restando fuerza a la estructura de políticas de igualdad (hasta 2017 que vuelve a ser un organismo con más capacidad y autoridad política), ya que de iniciar como una Concejalía, posteriormente se integran sus competencias a otra Área de Gobierno relacionada con servicios sociales, Área que en cada cambio de administración va incrementando su atención en otros ámbitos de política, que provoca la disminución de la capacidad, intención y prioridad de la influencia de la estructura y de las políticas para defender objetivos feministas. Sin embargo, a pesar de la disminución de fuerza de la estructura de igualdad municipal, la orientación de las políticas de igualdad se va ampliando, pasando del enfoque de igualdad de oportunidades y acciones específicas dirigidas a las mujeres a incluir también la transversalidad de género.
- El último mandato municipal de Ahora Madrid (2015-2019) un partido progresista compuesto por ciudadanos/as y asociaciones civiles y con un sello de identidad como una agrupación política feminista, podría haber sido un importante periodo de consolidación para el éxito del movimiento

asociativo de mujeres y feministas y de innovación para las políticas de igualdad que habría dado más fuerza al Feminismo Institucional madrileño. Sin embargo, debido al retraso con el que se establece la Concejalía de Políticas de Género y Diversidad durante este periodo, si bien permitió poner en marcha diversas medidas e instrumentos prometedores que favoreció la participación de las entidades más diversas del movimiento asociativo y no solo del Consejo de las Mujeres, el corto periodo de dos años no permitió una plena puesta en marcha ni la continuidad de dichas medidas e instrumentos.

5.5.1. Primera etapa

- El estudio del Feminismo Institucional madrileño comienza a partir de la creación de la primera Concejalía de Promoción de la Igualdad y Empleo en 1999, y se desarrolla a través de cuatro etapas relacionadas con sus cambios de gobierno. Pero cuenta con dos etapas previas que dan contexto al desarrollo de las primeras iniciativas de políticas dirigidas hacia las mujeres por parte del personal del Ayuntamiento, así como un contraste de uno de los periodos de retroceso más significativos para este análisis, que obstaculizó cualquier iniciativa relacionada con el avance de la igualdad de género.
- El primer gobierno municipal democrático a cargo de Enrique Tierno Galván (1979-1989) del PSOE, se caracterizó por el interés de algunas mujeres que formaban parte del personal técnico del Ayuntamiento para promover iniciativas dirigidas a mejorar la situación de desigualdad de las mujeres, que muestran un precedente del papel de las femócratas del Ayuntamiento para impulsar políticas de igualdad.
- El gobierno de Agustín Rodríguez Sahagún, del CDS (1989-1991) y los primeros dos mandatos municipales de José María Álvarez del Manzano del PP (1991-1999) se distinguen por ser una etapa de retroceso en materia de igualdad entre mujeres y hombres, con la reducción de servicios dirigidos a la conciliación y a la atención de mujeres víctimas de violencia, así como por un visible rechazo a los intereses de las mujeres, pese a la insistencia del movimiento asociativo de la ciudad para solicitar la puesta en marcha de políticas de igualdad.

- A pesar del contexto político del Ayuntamiento, en 1999 nace el Feminismo Institucional madrileño que se caracterizó por la presencia de actores/as feministas tanto dentro como fuera del Ayuntamiento.
- Los factores de establecimiento de la primera Concejalía de Promoción de la Igualdad y Empleo fueron principalmente la influencia supraestatal y subestatal, la presión del movimiento asociativo de mujeres de la ciudad, el apoyo y alianza con los partidos de izquierda del Pleno Municipal, así como la confianza en el Estado.
- Influencia supraestatal y subestatal. La influencia de las políticas internacionales y europeas, así como el efecto contagioso de la puesta en marcha de políticas de igualdad, en los gobiernos multinivel del país, forman parte de los factores más relevantes del proceso.
- La presión del movimiento asociativo de mujeres de la ciudad. El movimiento asociativo de mujeres de la ciudad se consolidó a través de la creación de la Plataforma de Mujeres debido a que consideraban prioritario exigir al gobierno municipal el establecimiento de una serie instrumentos y recursos municipales para promover políticas dirigidas a las mujeres, tales como la creación de una Concejalía de igualdad, el diseño de un Plan municipal de igualdad, la contratación de personal especializado y la creación del Consejo de las Mujeres del municipio.
- El apoyo de partidos políticos de izquierda. La presión ejercida por parte de la Plataforma de Mujeres fue apoyada a lo largo de los años por las mujeres de los partidos de IU y PSOE que formaban parte del Pleno del Ayuntamiento, estableciendo una alianza entre ambos actores.
- La confianza en el Estado. Debido a la cercanía que supone el gobierno municipal, la Plataforma de Mujeres de la ciudad consideró que el Ayuntamiento tenía que comenzar a incidir en la defensa de los intereses de las mujeres a través del establecimiento de políticas de igualdad y el acceso de la participación del movimiento asociativo, ya que estaban convencidas de la necesidad de formar parte de las decisiones políticas
- La posición con la que se creó la primera estructura de política de igualdad en el organigrama municipal permite dar una mayor valoración al proceso inicial del Feminismo Institucional del Ayuntamiento de Madrid, ya que como

Concejalía, su capacidad de influencia para transformar la política general y para facilitar que los intereses feministas puedan influir en las políticas públicas es mayor.

- A pesar de que el Ayuntamiento de Madrid crea esta estructura con retraso en comparación con el resto de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, su comienzo se destaca por ser a gran escala, ya que en dos años se crea la concejalía, se dota de personal especializado, se elabora el Plan de Igualdad y se crea el órgano consultivo del Consejo de las Mujeres.
- Durante la primera etapa, al nombrar el Área como “Promoción de la Igualdad y Empleo”, comparte su marco de atención política, que representa un punto que debilita su valor como maquinaria promotora de objetivos feministas, pues no permite garantizar que la igualdad sea el eje dominante del trabajo de este organismo.

5.5.2. Segunda etapa

- La segunda etapa de políticas de igualdad en Madrid abarca los dos mandatos municipales de Alberto Ruiz-Gallardón del PP como alcalde de Madrid (2003-2011), que en primer lugar, se caracteriza por haber debilitado la estructura de políticas de igualdad al reconfigurar el organigrama y reducir su fuerza a una Dirección General de Igualdad de Oportunidades dentro de un Área de Gobierno relacionada con los temas de empleo y servicios sociales, debido a que las políticas de igualdad no fueron una prioridad para la agenda política durante esta gestión.
- A pesar de la poca fuerza con la que cuenta la estructura de políticas durante esta segunda etapa, el Feminismo Institucional logra mantenerse gracias a la consolidación de la etapa anterior sobre la defensa de la igualdad desde el municipio.
- Durante el primer mandato de Ruiz-Gallardón, la Dirección contó con tres elementos importantes que ayudaron a mantener el Feminismo Institucional, el primero fue que se contaba con un presupuesto significativo que permitió llevar la política a los Distritos, el segundo elemento fue la contratación de más agentes de igualdad, y por último debido al compromiso de la directora Asunción Miura con las políticas de igualdad.

- Esta etapa se caracterizó por dar inicio a la descentralización de la estructura de igualdad en todo el territorio, ya que se crean los primeros Espacios de Igualdad en cinco Distritos. Al contratar más agentes, se reorganizan para llevar a cabo las políticas específicas dirigidas a las mujeres en los territorios, proporcionando nuevos puntos de acceso tanto a las mujeres que acuden a los centros distritales, como al movimiento de mujeres y feministas. En esta segunda etapa por lo tanto, se materializa la política de igualdad municipal a través de los Distritos.
- A partir de la segunda etapa del Feminismo Institucional, Asunción Miura como Directora de Igualdad inicia la política municipal contra la explotación sexual y la prostitución, con la creación en 2004 del Primer Plan Contra la Explotación Sexual, que se caracteriza por su enfoque abolicionista, con medidas dirigidas a desalentar la demanda de prostitución y promover su abandono por parte de quienes la ejercen.
- Durante el segundo mandato de Ruiz-Gallardón, sin embargo, estuvo influenciado por los recortes hechos a las políticas sociales, derivado de la crisis del 2008, que afectaría sobre todo a la ampliación de la Red de Agentes de Igualdad y al establecimiento de más Espacios de Igualdad.
- Por lo tanto, esta segunda etapa, se caracteriza por restar fuerza al Feminismo Institucional para continuar generando cambios en el marco dominante de la política municipal.

5.5.3. Tercera etapa

- La tercera etapa de políticas de igualdad en Madrid corresponde al último mandato consecutivo de los gobiernos municipales del PP (2011-2015), por el que sería alcaldesa de Madrid Ana Botella. Esta etapa se caracteriza por ser uno de los periodos más conservadores para el discurso feminista debido, en primer lugar, a la heredada administración anterior relacionada con los recortes presupuestarios que afectaban principalmente al desarrollo de políticas de igualdad, y en segundo lugar, al enfoque asistencialista, moderado y conservador relacionado con la cultura política tanto de Ana Botella como de la directora de igualdad Rocío de la Hoz, lo cual repercutiría de manera negativa tanto en el trabajo de las Agentes de Igualdad como en

las alianzas con el movimiento de mujeres y feministas. No obstante, el avance del enfoque de las políticas logró mantenerse debido a la presencia del personal técnico especializado que comienza a incorporar un enfoque estratégico más amplio a partir de la EIO MH 2011-2015, que consolidó la importancia de la estrategia de transversalidad de la perspectiva de género en el Ayuntamiento.

- Al iniciar el mandato municipal de Ana Botella (2011-2015), la estructura relacionada con las políticas de igualdad vuelve a modificarse, reduciendo aun más su capacidad de influencia para defender objetivos feministas. El Área de Gobierno de la que dependía la Dirección de igualdad incluye el ámbito de participación ciudadana a sus competencias y al mismo tiempo modifica la organización del área pasando de seis a cuatro direcciones, por lo que la Dirección asumiría los asuntos relacionados con inmigración e inclusión social.
- La política en temas de igualdad más destacada durante la tercera etapa (2011-2015) se relaciona con el tema de la prostitución, debido a las campañas de sensibilización dirigidas a los hombres. Se da continuidad a la elaboración de un plan municipal contra la explotación sexual y la eliminación de la prostitución, y se dota al municipio de estructuras para la atención de mujeres víctimas de explotación sexual y que abandonan la prostitución, a través del Centro de Concepción Arenal y la unidad móvil de atención a víctimas.
- Durante la tercera etapa de Feminismo Institucional se logran consolidar los Espacios de Igualdad, que servirían posteriormente para focalizar y descentralizar aun más las políticas específicas dirigidas a las mujeres.
- La transversalidad de género comienza a institucionalizarse durante la tercera etapa del desarrollo de políticas municipales de igualdad, a pesar de ser un periodo difícil para la subsistencia de las alianzas feministas. La EIO MH (2018-2020) significó un avance para la política municipal al incorporar el Enfoque Integrado de Género y el establecimiento y consolidación de estructuras de seguimiento y coordinación de la política transversal. Esta nueva estrategia incrementó las tareas de las agentes de igualdad quienes además de encargarse de las políticas específicas dirigidas a las mujeres también tuvieron que hacerse cargo de la transversalidad, lo

cual puso en evidencia que el nivel de la Dirección de Igualdad y el número de personal especialista era insuficiente para llevar a cabo las políticas municipales de igualdad de género.

5.5.4. Cuarta etapa

- La cuarta etapa de políticas de igualdad comienza con la llegada del nuevo partido de izquierda Ahora Madrid, en 2015, que a su vez se divide en dos fases distintas, relacionadas con la reorganización de la estructura de políticas de igualdad. La primera fase se caracteriza por seguir siendo una Dirección dentro de un Área de servicios sociales más grande incluso que la administración anterior, que restó prioridad a la defensa de los intereses feministas, y la segunda fase, porque la estructura nuevamente vuelve a ser un Área de Gobierno, recuperando su fuerza y su influencia en la defensa no solo de políticas de igualdad de género sino de objetivos más feministas, ya que promueve el acceso participativo del movimiento asociativo de mujeres y feministas en dichas políticas.
- Debido a que la creación de la Concejalía de Igualdad durante el mandato de Manuela Carmena llega con retraso y a la falta de atención y prioridad a los objetivos feministas, la fase en la que las políticas de igualdad estarían a cargo de una Dirección se identifica como un periodo de desilusión para el movimiento feminista, las agentes de igualdad y el personal técnico feminista del Ayuntamiento.
- El contexto político, económico y social, y sobre todo las diferentes movilizaciones feministas contra las distintas modalidades de la violencia machista, como el acoso, las violaciones y los feminicidios, se identifican como un patrón de establecimiento que llevaría a la creación de la nueva Concejalía de Políticas de Género y Diversidad en marzo de 2017, así como debido a las diversas complicaciones que se presentaron en la Concejalía de Cultura, impulsando la decisión tanto de la alcaldesa, Manuela Carmena, así como de la Concejala del área de cultura, Celia Mayer, para crear por fin la nueva área de políticas de igualdad.
- La posición alta en el organigrama de la Concejalía de Políticas de Género y Diversidad fue un factor determinante para incidir con políticas municipales

más transformadoras y por lo tanto, para promover el éxito del movimiento feminista de la ciudad al aportar acceso a diversas actrices del movimiento en el proceso de diseño de diversos instrumentos y medidas de la política de igualdad municipal, por lo tanto se reconoce a esta estructura como la más exitosa del feminismo municipal madrileño.

- La organización y distribución de la Concejalía de Políticas de Género y Diversidad se basó en incluir estructuras encargadas de atender los temas relacionados con la transversalidad de género, las distintas manifestaciones de la violencia de género y la interseccionalidad, conformado por personal técnico y político especializado y feminista, que promovieron la participación del movimiento y la inclusión de objetivos feministas a los planes de igualdad, convirtiendo a esta estructura en insider.
- Para la Concejalía de Políticas de Género y Diversidad la implementación del enfoque interseccional a nivel organizacional y político representó un desafío, debido a la complejidad para abordar la discriminación múltiple, resultando insuficiente que este problema estuviera a cargo de un departamento y no de una dirección general de más alto nivel, o que se incluyera como una política de carácter más vinculante. Y al mismo tiempo, resultó complejo abordar este enfoque debido a la falta de formación y experiencia del personal y la falta de datos e información más específica sobre las diferentes desigualdades que se encuentran entrecruzadas, así como debido las limitadas referencias empíricas a nivel municipal.
- El desarrollo de planes municipales durante la última etapa, de Feminismo Institucional, que estuvo a cargo de Celia Mayer, se caracteriza por incluir enfoques basados en la transversalidad, interseccionalidad, derechos humanos y género, así como el acceso en la formulación de los planes de diversos colectivos específicos y especializados (incluso del feminismo académico) relacionados con el ámbito de cada instrumento, además de contar con el apoyo de las agentes de igualdad y personal técnico del Ayuntamiento, lo cual permitió ampliar el enfoque estratégico de la política municipal. Por lo tanto el diseño de instrumentos municipales de igualdad durante el gobierno de Ahora Madrid se caracteriza por tener un enfoque más amplio, participativo y en red que el resto de las estructuras representadas

por los gobiernos del PP, lo cual facilitó la defensa de objetivos feministas en la elaboración de políticas municipales.

- Entre los planes que más destacan en el análisis de la cuarta etapa fueron, el Plan de trata y contra la prostitución forzosa y el Plan Estratégico de Igualdad.
- El III Plan contra la trata y otros abusos de derechos humanos en contextos de prostitución forzada (2018-2020) se encargó de dar continuidad a los planes municipales anteriores que abordan el tema, así como la ampliación de los recursos de atención a víctimas. El enfoque de este plan se relaciona más con el empoderamiento de las mujeres y los derechos humanos y en menor medida en desalentar la demanda. Cabe señalar que en el diseño de este plan participaron entidades con perspectiva abolicionista y a favor de la regulación de la prostitución e incluso mujeres que habían sido víctimas de explotación sexual y que habían abandonado la prostitución, pero no incluyó las voces de mujeres que ejercen la prostitución.
- El PEIG (2018-2020), representó la base del resto de los planes diseñados por el Ayuntamiento ya que refleja la política municipal de igualdad del gobierno de Ahora Madrid. Su diseño contó con un enfoque participativo de actores feministas tanto dentro como fuera del Ayuntamiento, por el que se recomendaría continuar el avance de la transversalidad en el Ayuntamiento, así como ampliar el enfoque en materia de violencia de género, para tratar otras violencias más allá de la pareja y expareja. Dando como resultado un plan enmarcado en objetivos feministas que genera cambios tanto en la forma de hacer políticas como en la estructura municipal.
- Los procesos iniciales de cambio político o coyunturales fueron un factor que influyó en la inclusión de enfoques participativos en el desarrollo de políticas municipales en Madrid. Tanto el I PIOMH (2000-2004) como el PEIG (2018-2020) contaron para su diseño con procesos participativos relevantes que dieron acceso a actores del movimiento feminista y de mujeres, así como expertas y femócratas de distintas áreas del ayuntamiento, incluso a feministas de la academia, en el caso del último plan. Son tres los factores que coinciden en formar parte del éxito del movimiento feminista para incluir sus objetivos en los planes municipales: en primer lugar, que ambos planes fueron diseñados por una Concejalía es decir una estructura de igualdad con

capacidad e influencia para convocar el mayor número de entidades y actores expertos y de distintas áreas. En segundo lugar, ambos planes se encontraban en procesos iniciales de cambio, en el caso del primer plan, se daba inicio por primera vez a la política de igualdad en el Ayuntamiento de Madrid, mientras que en el caso del cuarto plan, se iniciaba la primera Concejalía de igualdad a cargo de un gobierno de izquierda. Y en tercer lugar, ambos procesos contaron con la presencia de concejalas sensibles y comprometidas con el enfoque feminismo y de género.

- La cuarta etapa de las políticas de igualdad significó un avance para la estrategia de transversalidad de la perspectiva de género, ya que incluiría instrumentos y estructuras más sólidas que permitirían ampliar el mandato de la Concejalía a otras áreas y al diseño de proyectos transversales desde distintas áreas municipales, promoviendo un cambio tanto cualitativo como cuantitativo, en la estructura de igualdad. La inclusión tanto de las directrices como de las unidades de igualdad consiguió sistematizar y legitimar la estrategia transversal en el Ayuntamiento e incluso incluir informes de impacto de género en los presupuestos de todas las Áreas y Distritos.
- Debido a que la Concejalía de Políticas de Género y Diversidad contó con solamente dos años para poner en marcha una política de igualdad más ambiciosa e innovadora que en las etapas anteriores, esto trajo consigo una serie de dificultades para el personal y la Concejalía para promover sus propuestas. Por otro lado, la falta de tiempo no permitió acumular más experiencia, mejorar la coordinación municipal y consolidar las alianzas e iniciativas feministas y transversales.

5.6. Sobre el papel de las/os actoras/es presentes en el Feminismo Institucional

- Las actoras más relevantes para el desarrollo de políticas municipales de igualdad y que forman parte del triángulo de terciopelo fueron en primer lugar, las agentes de igualdad que en su papel de especialistas en género y políticas, forman parte de la punta del feminismo experto. En segundo lugar, el movimiento feminista y de mujeres se encuentra representado (aunque no en su totalidad) por el Consejo de las Mujeres de la ciudad, las cuales junto

con las agentes de igualdad fueron el grupo más constante en mantener los lazos informales de cooperación. En tercer lugar se encuentran las responsables políticas de la estructura municipal de igualdad. Durante casi las cuatro etapas el triángulo de terciopelo ayudaría a incluir objetivos del movimiento en las políticas municipales, excepto en la tercera etapa de políticas de igualdad municipal, representada por el gobierno de Ana Botella y con la dirección de la estructura de igualdad de Rocío de la Hoz, debido a su enfoque conservador y moderado, que diluyó la alianza con el Consejo de las Mujeres, lo cual pone de manifiesto la importancia de contar con responsables políticas con un perfil más feminista pero que también estén comprometidas y sensibilizadas con las políticas de igualdad.

5.6.1. Primera etapa

- Las actoras feministas tanto dentro como fuera del Ayuntamiento de Madrid, fueron relevantes para la conformación de la primera Concejalía de Igualdad en 1999, así como para afianzar el desarrollo del Feminismo Institucional en Madrid durante la primera etapa. Sin la presencia del movimiento feminista y de mujeres, el apoyo de los partidos de izquierda dentro del gobierno municipal, las concejalas, la de las expertas y las alianzas conformadas, no se habría logrado la configuración de un Feminismo Institucional en el municipio de Madrid.
- La primera etapa se caracteriza por el desarrollo de un Feminismo Institucional exitoso, ya que las concejalas, como actoras críticas, promovieron una representación tanto sustantiva como descriptiva durante el proceso de elaboración del I PIOMH (2000-2004). Además, los vínculos que se formaron en este proceso son resultado de la consolidación del Feminismo Institucional durante la primera etapa, ya que la creación del Consejo y de la figura de agentes de igualdad, son una respuesta a las demandas y objetivos feministas que formaron parte de la política de igualdad del ayuntamiento.
- La primera etapa de políticas de igualdad en Madrid también permitió dar inicio al trabajo de las agentes de igualdad, identificadas en su papel de expertas dentro del triángulo de terciopelo. Durante esta primera etapa,

tuvieron la capacidad de formar alianzas con el movimiento feminista y de promover el desarrollo de políticas municipales de igualdad.

- Las alianzas formadas durante el proceso de establecimiento de la primera Concejalía de igualdad entre la Plataforma de mujeres y los partidos de izquierda fueron determinantes también para la contratación de agentes de igualdad y el establecimiento del Consejo de las Mujeres de la ciudad, dos actores que lograron construir un puente de comunicación entre el movimiento y la concejalía.
- A pesar de que se crea una estructura de igualdad con fuerza y se dota de importantes recursos e instrumentos para poner en marcha las políticas de igualdad, la poca voluntad política por parte del alcalde y su enfoque anti-mujeres, se revela en la contratación de las primeras agentes de igualdad sin estabilidad laboral, y desde un organismo público externo. Tomando en cuenta lo importante que son estas agentes como un recurso para llevar a cabo el proceso de políticas de igualdad de género en el Ayuntamiento, resulta relevante la falta de formalidad del puesto de agentes de igualdad en el Ayuntamiento de Madrid, debido a que no se crea la categoría hasta 2018, sin embargo a la fecha no se ha logrado consolidar al personal como funcionarias municipales, a pesar de que muchas llevan entre 20 y 16 años de experiencia acumulada en políticas de igualdad.

5.6.2. Segunda etapa

- Durante la segunda etapa de Feminismo Institucional, la figura de agentes de igualdad comienza a tener más fuerza para dar continuidad y seguimiento a las políticas de igualdad, así como para defender objetivos del movimiento de mujeres.
- Las agentes de igualdad durante esta etapa representan un importante puente de comunicación entre las mujeres que acuden a los Distritos, el movimiento asociativo y el organismo de igualdad.
- La elaboración del II PIOMH (2006-2009) a pesar de que no incluyó un enfoque participativo como el plan anterior, logró que se mantuviera el trabajo en red del triángulo de terciopelo ya que se consultó al Consejo de las

Mujeres del municipio y se incluyeron las recomendaciones de las agentes de igualdad.

- Tal y como ocurre en la etapa anterior, Asunción Miura como directora de igualdad, representa una importante actora que beneficia la inclusión de objetivos feministas en la elaboración del segundo plan municipal, debido a su enfoque como feminista y a su experiencia en políticas de igualdad. Por lo tanto el segundo plan municipal, a pesar de que no supera el enfoque esencialista y de igualdad de oportunidades, representa un avance para las políticas de igualdad municipal, ya que comienza a incluir estructuras para dar seguimiento a la transversalidad de género, que a diferencia del resto de los planes elaborados durante los gobiernos del PP. El II PIOMH (2006-2009) además se caracteriza por tomar en cuenta a los hombres entre sus medidas para fomentar la corresponsabilidad y se les reconoce como principales ejecutores de la violencia de género.
- Durante la segunda etapa, se amplían las funciones de las agentes de igualdad, y de llevar a cabo las políticas específicas dirigidas a las mujeres se inicia al seguimiento de la inclusión de la perspectiva de género en otras Áreas de Gobierno, para comenzar a incorporar la transversalidad de género en el Ayuntamiento, sin embargo este enfoque se consolidaría hasta la tercera etapa e incrementaría su alcance en la cuarta etapa, logrando generar cambios tanto en la política como en la estructura municipal.
- En el segundo mandato de Ruiz-Gallardón (2007-2011) se realiza una nueva reestructuración del gobierno, y se integra a la concejalía los temas de familia y se nombra a Rocío de la Hoz como nueva Directora de Igualdad, lo cual significó un estancamiento para la promoción de objetivos feministas en las políticas, debido a la poca experiencia feminista de la directora que promovió un enfoque moderado en las políticas de igualdad del Ayuntamiento.

5.6.3. Tercera etapa

- La tercera etapa del desarrollo de políticas de igualdad a cargo de Rocío de la Hoz y Ana Botella (2011-2015) fue especialmente complicado para mantener las alianzas feministas, debido al carácter conservador y moderado tanto de la alcaldesa como de la responsable de la estructura de igualdad,

pero también derivado de la herencia de la administración anterior que restó cada vez más importancia y recursos a la política de igualdad como consecuencia de los recortes en políticas sociales.

- El triángulo de terciopelo no logró conservarse durante la tercera etapa (2011-2015) debido a que el lazo se debilita entre la directora de igualdad (en su papel como femócrata) y el Consejo de las Mujeres (como movimiento asociativo de mujeres y feminista), sin embargo la alianza entre las integrantes de dicho Consejo de las Mujeres y las agentes de igualdad (en su papel de expertas) se mantuvo, sobre todo a la hora de llevar a cabo la evaluación del segundo plan. Pero la estigmatización de las agentes de igualdad por formar parte de un gobierno de derechas aumentó, reduciendo la confianza del movimiento feminista autónomo, lo que dificultó aun más la comunicación con estas entidades del movimiento y el trabajo de las agentes de igualdad.
- La falta de lazos informales durante la tercera etapa de Feminismo Institucional tecnocrático aun más el proceso de políticas municipales de igualdad y redujo la participación del movimiento asociativo feminista y de mujeres.
- El carácter conservador durante la tercera etapa se refleja en la ambigüedad del discurso de la EIOH (2011-2015) sobre todo en los diagnósticos de los problemas que se abordan, que si bien no afectó el avance de las estrategias y medidas de solución propuestas por este plan, si dificulta el entendimiento sobre las causas del problema que se abordan.
- Al introducir el enfoque transversal de género en el Ayuntamiento de Madrid, durante la tercera etapa de Feminismo Institucional, el trabajo de las agentes se volvió más complejo debido a que el nuevo enfoque requirió de la implicación de más personal tanto técnico como político del Ayuntamiento, agregando a sus tareas la labor de persuasión del personal municipal para que incluyan el enfoque trasversal de género en el diseño de sus instrumentos.
- Durante la tercera etapa de Feminismo Institucional (2011-2015) a pesar de la poca fuerza de las alianzas, al enfoque reducido del gobierno municipal en relación a las políticas feministas, así como a su poca capacidad de influencia

de la estructura de igualdad, las agentes de igualdad fueron especialmente importantes para ampliar el enfoque de la política hacia la transversalidad, a través del asesoramiento de otras Direcciones de Género para diseñar políticas con enfoque de género desde el ámbito de su competencia.

5.6.4. Cuarta etapa

- La coyuntura electoral por la que se crea Ahora Madrid ofreció un punto de acceso para que los objetivos feministas formaran parte del programa electoral del partido, gracias a la incidencia de la fracción de Ahora Feminismos, quienes lograron incluir la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos de manera transversal en el programa, promoviendo un cambio dentro del propio partido y comprometiendo la creación de una Concejalía de Igualdad y el desarrollo de políticas feministas municipales. Es por esta razón que al no ponerse en marcha de manera inmediata dichos compromisos, se identifica a la primera fase el mandato municipal de Ahora Madrid como decepcionante para el movimiento feminista.
- Durante la primera fase en la que la Dirección de Igualdad formaba parte del Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, tanto la responsable política del Área, como el personal directivo, no lograron beneficiar el desarrollo de políticas feministas ni la participación del movimiento asociativo autónomo, debido a que su compromiso político estaría distribuido en la atención de los múltiples ámbitos de política que formaban parte del Área.
- En esta primera fase del mandato de Manuela Carmena fueron dos los factores que influyeron en mantener el feminismo municipal madrileño a pesar de la falta de atención y dedicación a las políticas de igualdad. Por un lado, se identifican a las agentes de igualdad como promotoras de lazos con el movimiento asociativo de mujeres y feministas, en especial con el Consejo de las Mujeres, y por otro lado, debido a la expectativa que generó la presencia de un partido de izquierda para la ciudadanía en general, promoviendo nuevamente la confianza en el gobierno municipal.
- En esta primera fase del mandato de Manuela Carmena fueron dos los factores que influyeron en mantener el feminismo municipal madrileño a pesar de la falta de atención y dedicación a las políticas de igualdad. Por un

lado, se identifican a las agentes de igualdad como promotoras de lazos con el movimiento asociativo de mujeres y feministas, en especial con el Consejo de las Mujeres, y por otro lado, debido a la expectativa que generó la presencia de un partido de izquierda para la ciudadanía en general, promoviendo nuevamente la confianza en el gobierno municipal.

- Uno de los factores más importantes en el proceso de creación de la Concejalía de género fue la alianza entre Celia Mayer, las asesoras de otras áreas y el grupo de Ahora Feminismos, para diseñar la distribución de la nueva estructura y para elegir al personal responsable político-técnico y directivo del área. Como consecuencia, el papel de la concejala de género y de su equipo de trabajo fueron actores claves para favorecer políticas más participativas y con objetivos feministas, debido a su compromiso, voluntad política, formación, experiencia y activismo feminista, que durante el periodo de gestión conformarían un triángulo de terciopelo, con actrices del movimiento feminista.
- Con la ampliación de instrumentos para implementar la transversalidad, durante la cuarta etapa, se legitimaría aun más la figura de las agentes de igualdad como referentes para diseñar instrumentos con perspectiva de género, poniendo de manifiesto aun más la importancia de las agentes de igualdad para asesorar el desarrollo de políticas de igualdad municipal.
- Las cuatro etapas de las políticas de igualdad madrileñas pusieron de manifiesto la importancia del papel de las gentes de igualdad para mantener y fomentar los lazos informales para trabajar en red con actrices del movimiento feminista y de mujeres. No solo representan una fuente importante de conocimiento y experiencia en políticas de igualdad que las hace referentes, sino que además son un puente de comunicación e información tanto con el movimiento como con las mujeres de la ciudad, para llevar sus demandas a la estructura y políticas municipales de igualdad. La cuarta etapa representó un avance importante para la legitimidad de la categoría de agentes de igualdad lo que aportó más fuerza a su trabajo de persuasión y formación para incorporar la perspectiva de género. Y la creación de más Espacios de Igualdad contribuyó a que pudieran enfocarse aun más a su trabajo dentro de las Unidades de Igualdad para asesorar la implementación de la perspectiva de género en todas las Áreas y Distritos,

así como para focalizar aun más la política específica dirigida a las mujeres en dichos Espacios

- El Consejo de las Mujeres de la Ciudad ha sido durante las cuatro etapas un actor importante en el diseño de las políticas de igualdad, aportando fuerza a la estructura de igualdad y generando lazos informales con las agentes de igualdad y con algunas de las responsables de las estructuras, formando un triángulo de terciopelo que facilitaría la inclusión de objetivos feministas a los planes de igualdad, a través de sus recomendaciones y evaluaciones a estos instrumentos. Además de que representó un factor importante para la creación de la primera Concejalía de Igualdad en 1999. Sin embargo, la falta de dinamismo tanto en su dirección ejecutiva como de su plantilla no ayudaría a aumentar la presentación de las entidades feministas y de mujeres de la ciudad, sobre todo del movimiento asociativo autónomo que tradicionalmente se caracteriza generar alianzas con el gobierno.
- El mandato municipal de Manuela Carmena, incluyó un enfoque más transformador de las políticas municipales al promover el acceso de más voces feministas y de diversas mujeres en las políticas a través de las Mesas de Igualdad de los Foros Locales de Distrito y con la inclusión del enfoque interseccional en el PEIG (2018-2020), que promovería a través de los Comités de Crisis ante los casos de asesinatos machistas, la detección de dar acceso a la participación de nuevas entidades asociativas en el diseño de medidas específicas dirigidas a mujeres gitanas, mujeres latinoamericanas y personas LGBTI. Cabe destacar que las Mesas de Igualdad alentaron la participación diversa de mujeres de toda la ciudad, sobre todo de las mujeres más jóvenes y del feminismo autónomo, poniendo de manifiesto que los Distritos encarnan un espacio idóneo para generar alianzas entre el movimiento asociativo y la estructura municipal de igualdad.
- Durante la cuarta etapa de políticas de igualdad madrileñas, la Concejalía de Políticas de Género y Diversidad, no sería la única en promover el acceso a las entidades del movimiento feminista, ya que desde la Concejalía de Hacienda también se promovió la participación feminista en la elaboración de los informes de impacto de género de los presupuestos municipales. A través de la alianza con la Plataforma de Impacto de Género ya, impulsan la

coalición las Unidades de Igualdad y las mesas de igualdad para trabajar en la transversalización del enfoque de género en las partidas presupuestales.

- Otro desafío de la cuarta etapa de políticas de igualdad se derivó de un conflicto relacionado con el techo de gasto, vigilado por el gobierno central de Mariano Rajoy, que limitó la asignación oportuna de presupuesto a la nueva Concejalía de Igualdad, lo cual impidió que se contratara a más personal especializado en políticas de género, afectando el trabajo del área y de las agentes de igualdad, que en combinación con el reducido tiempo impidió la puesta en marcha de algunas medidas.

5.7. Sobre los planes de igualdad del Ayuntamiento de Ahora Madrid.

- Los cuatro planes municipales de igualdad mostraron un avance en sus enfoques dirigidos hacia marcos cada vez más feministas, que reflejan la participación de las y los actores/as del movimiento feminista y de mujeres, las agentes de igualdad y las responsables de la estructura de igualdad.
- En el tema de transversalidad, los enfoques van de la igualdad de oportunidades y el esencialismo, hacia un enfoque transversal más transformador de las políticas municipales.
- En el tema de la violencia de género, los cuatro planes contienen un desequilibrio sobre la atribución de roles en el problema y la responsabilidad para solucionarlo. Los cuatro planes carecen de un cuestionamiento más complejo sobre la base estructural del problema de la violencia de género que se relaciona con el papel de los hombres como principales responsables de ejercer la violencia y por lo tanto, a excepción del cuarto y segundo plan, el resto de los documentos no proponen medidas específicas de concienciación dirigidas a los varones. Los últimos dos planes incluyen un diagnóstico más amplio que señala las múltiples manifestaciones de la violencia de género, y no solo se enfocan en la violencia ocurrida en el ámbito de la pareja o expareja, sin embargo, únicamente el PEIG (2018-2020) promueve medidas de solución a las diferentes modalidades de la violencia machista.

- En cuanto al tema de la “conciliación de la vida laboral y familiar”, en primer lugar, los planes municipales interpretan el problema de los cuidados como un asunto que compete a las mujeres, a la familia o a la organización social y en menor medida como un derecho ciudadano que requiere de una mayor intervención del Estado. Sin embargo, en general los marcos contenidos en los planes sobre este tema van ampliando su enfoque, intentando incidir cada vez más en la transformación de los roles de género. Es así que tanto el I PIOMH (2006-2009) y como en la EIOH (2011-2015), interpretan el problema como una cuestión que afecta principalmente a las mujeres y, por lo tanto, son ellas quienes tienen que conciliar. Posteriormente, podemos encontrar un marco que promueve soluciones al tratar la conciliación de forma neutral al género, que si bien aparenta estar dirigido tanto a mujeres como a hombres, al no ser explícito en realidad oculta los sesgos de género que se incluyen en el diagnóstico, sobre todo si tomamos en cuenta que este marco se encuentra principalmente en el plan diseñado por la Dirección de Rocío de la Hoz, durante el mandato de Ana Botella y coincide con el enfoque conservador y moderado de la tercera etapa de las políticas municipales de Madrid. Por último, tanto el PEIG (2018-2020), como el II PIOM (2006-2009) promueven un tratamiento más amplio del problema con enfoque más transformador de los roles de género, a través de la corresponsabilidad de mujeres y hombres en el trabajo doméstico y de cuidados. Pero, en definitiva el PEIG (2018-2020), representa un avance en el tratamiento del problema al incluir un marco que interpreta los cuidados como un “problema de desigualdad estructural” y por lo tanto incluye un enfoque centrado en la dignificación del sector de los cuidados.
- Los tres primeros planes elaborados bajo mandatos municipales del PP contienen marcos más moderados en cuanto a la descripción del origen del problema, pero con estrategias innovadoras que se relacionan con el trabajo de las agentes de igualdad y que coinciden con los intereses del Consejo de las Mujeres de la ciudad en comparación con el plan del gobierno de Ahora Madrid, que presenta un enfoque más amplio y diverso al interpretar la desigualdad como un problema de las relaciones de género que tiene su origen en el patriarcado, lo cual hace que este último plan sea el más innovador y feminista de los cuatro.

- Los planes de igualdad revelan que el triángulo de terciopelo fue especialmente importante en los dos primeros planes, y a pesar de que el diseño del tercer plan se diluyen las alianzas, especialmente con la Directora de Igualdad en su posición como femócrata, la evaluación del segundo plan por parte del Consejo de las Mujeres y los lazos informales con algunas agentes de igualdad contribuyó a seguir manteniendo el apoyo e inclusión de objetivos feministas en la política municipal. Finalmente el cuarto plan revela el enfoque participativo al extender la mirada a más elementos del problema de la desigualdad.
- El I PIOMH (2000-2004) se basa en el marco de la igualdad de oportunidades y las medidas específicas y enmarca los problemas de desigualdad de manera más esencialista sobre los roles de género en comparación con el resto de los planes, por lo que interpreta que la división sexual del trabajo es un problema que afecta solo a las mujeres y por lo tanto, enfoca las medidas de solución a promover la participación de las mujeres en puestos altos de decisión, pues se interpreta que sus responsabilidades como madres y esposas que trabajan impiden el desarrollo de su liderazgo en el ámbito laboral y profesional. No obstante al describir el problema de la violencia, ofrece un marco centrado en el perfil de los hombres como maltratadores que ejercen la violencia, sin embargo no supera el enfoque esencialista ya que no incluye un cuestionamiento del uso de la violencia en la masculinidad hegemónica y tampoco dirige ninguna medida hacia los varones maltratadores. Sin embargo, este plan es uno de los más importantes ya que sentó las bases para consolidar la institucionalización de políticas de igualdad, al proponer como medidas como la creación del Consejo de Igualdad y la contratación de personal especializado para atender las políticas específicas dirigidas a las mujeres en los Distritos.
- El II PIOMH (2006-2009), contiene marcos muy similares a los del primer plan, y a pesar de que no consigue superar el esencialismo presenta algunas innovaciones al ampliar el foco del problema de la desigualdad como un asunto que afecta no solo a las mujeres, sino a la sociedad, además de que incluye un marco más relacionado con el género y ya no tanto con el sexo, como lo venía haciendo el plan anterior, lo cual significa que se comienza a enfocarse más en el origen del problema que en sus consecuencias, es por

ello que incluye en el tratamiento del problema de la conciliación a los hombres, además de que los señala como responsables de ejercer la violencia contra las mujeres. Este plan, por lo tanto a pesar de no haber contado con un enfoque más participativo como el primero y cuarto plan, refleja el trabajo en red del triángulo de terciopelo y sobre todo la perspectiva y experiencia feminista de Asunción Miura como responsable política de la estructura de igualdad.

- La EIOMH (2011-2015), como se ha mencionado, también refleja la perspectiva y experiencia de la responsable política de la estructura de igualdad, es decir el enfoque moderado de Rocío de la Hoz y Ana Botella, sobre todo si se trata de los marcos en el diagnóstico y en el tratamiento neutral al género del problema de la conciliación, además de que en el tema de violencia continúa enfocándose en el tratamiento del problema únicamente en el ámbito de la pareja o expareja. No obstante, las medidas propuestas para implementar la transversalidad de género reflejan el trabajo de las agentes de igualdad que instrumentan el enfoque y promueven la creación de estructuras de seguimiento y coordinación para transversalizar la perspectiva de género en el Ayuntamiento, que consiguió legitimar la importancia de incluir un enfoque de género entre el personal técnico municipal de las direcciones generales.
- El PEIG (2018-2020), representa un plan innovador con enfoque un más amplio para tratar los problemas las desigualdades de género, es innovador debido a que promueve la transformación de los roles de género al incluir medidas dirigidas a los hombres tanto en el tema de violencia como en el de conciliación, además de que incluye un enfoque en interseccional, lo que permite tratar otras categorías además de las de género y promueve como estrategias generar más datos para conocer la realidad de múltiples desigualdades. Este plan, ayuda a ampliar y transformar las políticas de igualdad municipal, al incluir como estrategia la transversalidad de la perspectiva de género y al destinar medidas que promueven el diseño de las Directrices de Género y las Unidades de igualdad, así como trabajar con indicadores y cono enfoque de género en los presupuestos municipales. Por lo tanto, este plan es un instrumento que incluyó tanto la representación descriptiva como sustantiva del movimiento de mujeres y feminista.

5.8. Sobre el grado de verificación de las hipótesis

- La hipótesis general de esta tesis se verifica: “el Ayuntamiento de Madrid ha logrado conformar un Feminismo Institucional, ya que ha promovido la participación y alianza entre el movimiento feminista y el conocimiento experto en igualdad de género propiciando el desarrollo de políticas públicas con objetivos feministas”
- Por otro lado, la primera hipótesis particular, también se confirma si tomamos en cuenta que el Consejo de las Mujeres fue el principal actor referente del movimiento asociativo de mujeres y feminista. Por lo tanto, se puede afirmar que: “De forma general, el desarrollo de la dimensión institucional del Ayuntamiento de Madrid se caracteriza, de manera desigual pero constante a lo largo de los diferentes gobiernos municipales, por el apoyo y participación del movimiento feminista”
- En cuanto a la segunda hipótesis también se confirma: “La presencia de un partido de izquierda en el gobierno municipal entre 2015 y 2019 facilitó el desarrollo de políticas feministas”
- En cuanto a la tercera hipótesis solo se verifica en parte: “La cercanía del Ayuntamiento de Madrid con la sociedad civil permite un mayor acceso participativo y alianzas entre los diferentes actores/as de cada punta del triángulo de terciopelo, contribuyendo a que las políticas públicas incluyan objetivos feministas”. Esta hipótesis se verifica en cuanto a que la cercanía del Ayuntamiento con la sociedad civil facilita la participación y las alianzas; sin embargo se debe matizar que también depende de los puntos de acceso que promueva el gobierno y la estructura de igualdad. Así, para la formación de las alianzas del triángulo de terciopelo depende más de la ideología de las femócratas y la confianza del movimiento en el gobierno para que logren formarse los lazos informales.
- Finalmente respecto a la cuarta hipótesis, que expresa: “Las políticas de igualdad del Ayuntamiento de Madrid han promovido objetivos feministas incluso con el Partido Popular al frente del gobierno municipal gracias a la presencia de femócratas en el Ayuntamiento. Aun así, durante el gobierno de Ahora Madrid (2015-2019) las políticas de igualdad incluyeron marcos feministas más amplios e innovadores”, también se verifica y se incluye que

las femócratas además mantuvieron una alianza prolongada con el Consejo de las Mujeres, el cual participa en las evaluaciones de los planes, lo cual promovió aun más que se promovieran objetivos feministas.

5.9. Sobre líneas abiertas sobre futuras investigaciones

- En primer lugar sería interesante continuar ampliando el análisis histórico del Feminismo Institucional madrileño y el desarrollo de las políticas de igualdad, sobre todo tomando en cuenta que el gobierno nuevamente está representado por el PP en coalición con Ciudadanos y con el apoyo de Vox. Por lo tanto, conviene enfocar el análisis en los cambios de la estructura y en los puntos de acceso para la participación e identificar las estrategias de las agentes de igualdad por defender los objetivos feministas alcanzados en la administración anterior. Por otra parte, también resulta interesante conocer los resultados de la implementación del enfoque de transversalidad de la perspectiva de género en el Ayuntamiento.
- En España, el estudio sobre Feminismo Institucional y políticas de igualdad de género a nivel local se han incrementado en el último lustro, sin embargo es necesario continuar realizando estudios de caso, e incluso sería interesante realizar análisis comparados entre municipios de acuerdo con su tamaño.
- Tomando en cuenta que la participación del movimiento feminista y asociativo es importante para el Feminismo Institucional, sería interesante llevar a cabo más investigaciones sobre los factores que promueven o dificultan el acceso de actores feministas a las políticas de igualdad a cualquier nivel de gobierno.
- Esta investigación aportó una pincelada sobre el tratamiento del tema de la prostitución en la política municipal, sin embargo convendría profundizar más en el análisis de los marcos y las voces presentes en los planes, así como el impacto de los mismos en las mujeres que ejercen la prostitución y no sólo en quienes la abandonan.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberti Manzanares, Pilar. (2004). Aplicación de la transversalización de género en las políticas públicas de atención a mujeres rurales. Caso de Europa y España. *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. México: Universidad Iberoamericana.
- Alonso Álvarez, Alba. (2010). El Mainstreaming de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es). *Reforma y Democracia* (47), 47-70.
- Alonso Álvarez, Alba. (2015). *El Mainstreaming de género en España. Hacia un compromiso transversal con la igualdad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso Álvarez, Alba. (2019): ¿Por las mujeres con las mujeres? Políticas de género participativas en el Ayuntamiento de Barcelona, *Política y Sociedad*, 56(2), pp. 473-493.
- Alonso, Alba, y Lombardo, Emanuela. (2013). Metodología de la ciencia política. En M. Lois, y A. Alonso, *Ciencia Política con perspectiva de género* (págs. 1-24). Madrid: Akal.
- Astelarra, Judith. (2005). Políticas públicas de igualdad en España y Europa. En M. De la Fuente Vázquez, J. Astelarra, E. Bodelón, C. Carrasco, M. Á. Durán, M. Gelambí, C. Valiente, *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local. Ciutats i Persones* (págs. 55-78). Barcelona: l'ICPS.
- Astelarra, Judith. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra, Feminismos.
- Bacchi, Carol. (1999). *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. Londres: Sage. London: Sage.
- Bacchi, Carol. (2006). Arguing for and against quotas: theoretical issues. En D. Dahlerup (Ed.), *Women, Quotas and Politics* (págs. 32-52). Londres: Routledge.
- Bacchi, Carol. (2009). The issue of intentionality in frame theory: the need for reflexive framing. En: E. Lombardo, P. Meier, y M. Verloo (Edits.), *The Discursive Politics of Gender Equality Stretching, bending and policymaking* (págs. 19-35). New York: Routledge.
- Barrère Unzueta, María Ángeles. (2010). La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas. *Revista Vasca de Administración Pública* (87-88), 225-252.
- Bearfield, Dominic. (2009). Equity at the Intersection: Political Administration and the Study of Gender. *Public Administration Review*. 69, 383-386.
- Bonomusa Miralles, Margarita. (1994). Movimientos sociales: Organización y estructura de oportunidad política. *Análisis Político* (23), 54-66.

- Bustelo, María y Ortals, Candice, (2007). The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape. En J. Outshoorn, y J. Kantola, *Changing State Feminism* (págs. 201-223). London: Palgrave Macmillan.
- Bustelo, María, y Lombardo, Emanuela. (2006). Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista española de Ciencia Política*, 14, 117-140.
- Bustelo, María, López, Silvia, y Platero, Raquel. (2009). La representación de la violencia contra las mujeres como asunto de género y un problema público en España. En M. Bustelo, y E. Lombardo, *Políticas de Igualdad en España y en Europa* (págs. 67-96). Madrid: Cátedra.
- Bustelo, María, y Lombardo, Emanuela. (2009). *Políticas de Igualdad en España y en Europa* (2ª ed.). Madrid: Cátedra.
- Bustelo, María, y Lombardo, Emanuela. (2016). Género y Política. En M. Barreda, L. Ruiz Rodríguez, y coordinadores, *Análisis de la Política. enfoques y herramientas de la ciencia política* (págs. 427-448). Barcelona: HUYGENS.
- Bustelo, María; Alfama, Eva; Espinosa, Julia. (2014). Monográfico: Políticas públicas en tiempos de crisis. Un análisis desde la perspectiva de género. *Revista de Investigaciones Feministas*. 5, 1-12.
- Bustelo, María. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género en los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999* (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
- Bustelo, María. (2004). *La evaluación de las Políticas de género en España*. Madrid: Catarata.
- Bustelo, María. (2009). Spain. Intersectionality faces the strong gender norm. *International Feminist Journal of Politics* (11:4), 530-546.
- Bustelo, María (2016). "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain". *Sex Roles* 74:107-120. DOI:10.1080/1554477X.2016.1198211. Published first on line June 15th 2014.
- Butler, Judith. (2001). Fundamentos contingentes: el feminismo y la cuestión del "postmodernismo". *La ventana* (13), 7-41.
- Butler, Judith. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. (M. Muñoz, Trad.) Barcelona: Paidós.
- Butler, Judith. (2017). Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea. (M. J. Viejo Pérez, Trad.) Barcelona: Paidós.
- Calvo Borobia, Karmen, Gutiérrez Sastre, Marta, Mena Martínez, Luis, y Murillo de la Vega, Soledad. (2014). El papel del conocimiento experto en las políticas publicas de igualdad en España. *Investigaciones Feministas*, 5, 157-184.

- Castro García, Carmen. (2017). *Políticas para la igualdad. Permisos por nacimiento y transformación de los roles de género*. Madrid: Catarata.
- Ceballos Garibay, Hector. (2000). *Foucault y el poder*. México: Ediciones Coyoacán, S.A., de C.V.
- Collins, Patricia Hill. (2000). Rasgos distintivos del pensamiento feminista negro. En M. Jabardo (Ed.), *Feminismos negros. Una antilogía* (M. García de Lucio, Trad., págs. 99-131). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Crenshaw, Kimberle. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 139-167.
- Dahlerup, Drude. (1987). Conceptos confusos. Realidad confusa: una discusión teórica sobre el Estado patriarcal. En A. Showstack Sassoon, *Las Mujeres y el Estado* (págs. 111-150). Madrid: Vindicación Feminista.
- De Miguel Álvarez, Aana. (2003). El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación. El caso de la violencia contra las mujeres. *Revista Internacional de Sociología* (35), 127-150.
- Dombos, Tamas, Krizsan, Andrea, Verloo, Mieke, y Zentai, Violetta. (2012). *Critical Frame Analysis: A Comparative Methodology for the "Quality in Gender + Equality Policies" (QUING) project*. European Community's Sixth Framework Programme, Center for Policy Studies. Budapest: Central European University.
- Eisenstein, Hester. (1996). *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Espinosa Torres, Patricia. (2003). Prefacio. En D. Barrera Bassolo, y A. Massolo, El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (págs. 6-7). México: Instituto Nacional de las Mujeres México, GIMTRAP.
- Espinosa-Fajardo, Julia. (2011). *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo* (Tesis doctoral). Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología: Universidad Complutense de Madrid.
- Espinosa-Fajardo, Julia y Bustelo, María. (2019). ¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas. *Revista Española de Ciencia Política* (49), 151-172.
- European Union. (2016). *Gender Equality in Academia and Research Gear tool*. Luxembourg: European Institute for Gender Equality (EIGE).
- Expósito Molina, Carmen. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Investigaciones Feministas*, 3, 203-222.
- Fernández Ruiz-Gálvez, Encarnación. (2015). Mainstreaming de género y cambio social. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (49), 333-365.

- Ferree, Myra Marx, y McClury, Carol. (2004). Feminism and the Women's Movement: A Global Perspective. En D. Snow, S. Soule, y H. Kriesi, *The Blackwell companion to Social Movements* (págs. 576-607). UK: Blackwell Publishing.
- Forero Portela, Julieth, y Hurtado Pardo, Diana. (2013). ACD: una propuesta para el análisis de política pública de género. *Discurso y Sociedad*, 7(2), 257-289.
- Foucault, M. (2018). *El orden del discurso*. (T. Editores, Ed., y A. González Troyano, Trad.) Barcelona: Austral.
- Galindo, María. (2013). *Feminismo Urgente ¡A despatriarcar!* Bolivia: Lavaca.
- García Giráldez, Teresa. (2004). Complejidad de las políticas municipales de género. En E. Roldán García, *Políticas Locales Intervención Social. Análisis de los servicios de bienestar social municipal la población femenina en España* (págs. 19-69). Madrid: Complutense.
- García Prince, Evangelina. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual*. Gestión de Conocimiento para la Equidad de Género (GENERA), América Latina. San Salvador: PNUD.
- Gelambí Torrell, Mònica. (2015). La gestión transversal de género en momentos de crisis. Análisis de los municipios catalanes. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 1(14), 44-54.
- Goldsmith, Mary. (1998). Feminismo e investigación social. Nadando en aguas revueltas. En E. Bertra, *Debates en torno a una metodología feminista* (págs. 35-62). México: UAM-X.
- Guzmán Gallangos, Flérida. (2007). Institucionalización de la perspectiva de género: políticas y presupuestos en México. En G. Zaremborg, *Políticas sociales y género. La institucionalización*. Tomo 1 (págs. 131-164). México: FLACSO.
- Guzmán, Virginia, y Bonan Jannotti, Claudia. (2008). La institucionalización del tema de la equidad de género y la modernización del estado en América Latina. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 14(25), 103-114.
- Guzmán, Virginia. (2002). *El Proceso de Construcción de la Institucionalización de Género*. México: INMUJERES.
- Guzmán, Virginia. (marzo de 2001). La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis. *CEPAL - SERIE Mujer y desarrollo* (32), 1-35.
- Hancock, Ange-Marie. (2007). When Multiplication Doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm. *Perspectives on Politics*, 5(1), 63-79.
- Hankivsky, Olena., y Jordan-Zachery, Julia. (2019). Introduction: Bringing Intersectionality to Public Policy. En O. Hankivsky, y J. S. Jordan-Zachery (Edits.), *The Palgrave Handbook of Intersectionality in Public Policy* (págs. 1-28). Switzerland: Palgrave Macmillan.

- Harding, Sandra. (1998). ¿Existe una metodología feminista? En E. Bertra, *Debates en torno a una metodología feminista* (págs. 9-34). México: UAM-X.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste, (2015). *Análisis de Políticas Públicas* (2ª edición ed.). Madrid: Tecnos.
- Hernandez Rodriguez, Gerardo, (1992). El aborto en España, análisis de un proceso "social-político". Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar. (2010). *Metodología de la Investigación* (5ta ed.). México: Mc Graw-Hill.
- Holli, Anne Maria. (2008). Feminist triangles: A Conceptual analysis. *Representation*, 44(2), 169-185.
- Incháustegui, Teresa, y Ugalde, Yamileth, (2004). *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género* (INMUJERES ed.). México, D.F.: INMUJERES.
- Incháustegui, Teresa, y Ugalde, Yamileth, (2006). La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia. En B. Mercedes, Compendio; *Avances de la Perspectiva de Género en las acciones legislativas* (págs. 1-31). México: Comisión de Equidad y Género. LIX Legislatura. Cámara de Diputados.
- Incháustegui, Teresa. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *La Ventana* (10), 85-123.
- Iribarne González, María de la Macarena. (2009). *Flora Tristán y la tradición del feminismo socialista* (Tesis Doctoral). Getafe: Universidad Carlos III de Madrid.
- Jabardo Velasco, M. (2012). Introducción. Construyendo puentes: en diálogo desde / con el feminismo negro. En M. Jabardo (Ed.), *Feminismos negro. Una antología* (págs. 27-56). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Kantola, Johanna y Dahl, Hanne Marleene, (2005). Gender and the State. From differences between to differences within. *International Feminist Journal of Politics*, 7(1), 49-70.
- Kantola, Johanna y Lombardo, Emanuela. (2017). *Gender and Political Analysis*. London: Palgrave MacMillan.
- Kantola, Johanna y Outshoorn, Joyce, (2007). Changing State Feminism. En J. Outshoorn, y J. Kantola, *Changing State Feminism* (págs. 1-19). London: Palgrave MacMillan.
- Kantola, Johanna, (2006). *Feminist Theorize the State*. Basingstoke: Palgrave.
- La Barbera, MariaCaterina, (2016). Interseccionalidad, un "concepto viajero": orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea. *Interdisciplinar*, 4(8), 105-122.

- La Barbera, MariaCaterina. (2017). Interseccionalidad = Intersectionality. *Revista en Cultura de la Legalidad* (12), 191-198.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. (2005). *Claves Feministas para el poderío y la autonomía de las mujeres, los liderazgos entrañables y las negociaciones en el amor*. Madrid: horas y HORAS.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. (2014). *El feminismo en mi vida. Hilos, claves y topías*. Madrid: Horas y Horas.
- Lombardo, Emanuela y Meier, Petra. (20014). *The Symbolic Representation of Gender: a discursive approach*. Surrey: Ashgate.
- Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke (Julio de 2010). La 'interseccionalidad' del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política* (23), 11-30.
- Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke, (2009). Contentious citizenship: feminist debates and practices and European challenges. *Feminist Review* (92), 108-12.
- Lombardo, Emanuela, (2002). Políticas de igualdad de género en los ayuntamientos de Barcelona: origen, características, y retos para el futuro. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (25), 79-93.
- Lombardo, Emanuela, (2003). El Mainstreaming de género en la Unión Europea. Aequalitas. *Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 10(15), 6-11.
- Lombardo, Emanuela, (2004). *La europeización de la política española de igualdad de género*. Valencia: Tirantolo Blanch.
- Lombardo, Emanuela, Maier, Petra, y Verloo, Mieke (2017). Policymaking from a Gender+ Equality Perspective. *Jurnal of Women, Politics y Policy*, 38(1), 1-19.
- Lombardo, Emanuela, Maier, Petra, y Verloo, Mieke (2009a). Conclusions: a critical understanding of the discursive politics of gender equality. En E. Lombardo, P. Meier, y M. Verloo (Edits.), *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, bending and policymaking* (págs. 186-203). New York: Routledge.
- Lombardo, Emanuela, Maier, Petra, y Verloo, Mieke (2009b). Stretching and bending gender equality. A discursive politics approach. En E. Lombardo, P. Meier, y M. Verloo (Edits.), *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, bending and policymaking* (págs. 1-18). New York, EE.UU.: Routledge.
- Lombardo, Emanuela, Maier, Petra, y Verloo, Mieke (2013). Policy Making. En G. Waylen, K. Celis, J. Kantola, y L. Weldon, *The c Handbook of Gender and Politics* (págs. 653-657). Oxford University Press.
- Lombardo, Emanuela, y Meier, Petra. (2009). Stretching, bending and inconsistency in policy frames on gender equality. Discursive windows of opportunity? En E. Lombardo, P. Meier, y M. Verloo (Edits.), *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, bending and policymaking* (págs. 138-152). New York: Routledge.

- Lombardo, Emanuela, y Meier, Petra. (2018). Good Symbolic Representation: The Relevance of Inclusion. *American Political Science Association*, 327-330.
- Lovenduski, Joni. (2008). State Feminism and Women's Movements. *West European Politics*, 31, 169-194.
- Lovenduski, Joni. (ed.). (2005). *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mackay, Fiona, Kenny, Meryl, y Chappell, Louis. (2010). New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review* 31(5), 573-588.
- MacKinnon, Catharine, (1993). Hacia una teoría feminista del Derecho. *Derecho y Humanidades*, II (3 y 4), 155-168.
- MacKinnon, Catharine, (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Valencia: Feminismos.
- Manuel, Tiffany, (2006). Envisioning the Possibilities for a Good Life: Exploring the Public Policy Implications of Intersectionality Theory. *Journal of Women, Politics y Policy*, 28(3/4), 173-203.
- Martínez Carazo, Piedad. Cristina. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*(20), 165-193.
- Martínez-Palacios, Jone. (2017). Exclusión, profundización democrática e interseccionalidad. *Investigaciones Feministas* 8(1), 53-71.
- Massolo, Alejandra, (2004). Lineamientos metodológicos para la incorporación de la perspectiva de género en la gestión municipal participativa. En D. Barrera Bassols, A. Massolo, y I. Aguirre Pérez, *Guía para la Equidad de Género en el Municipio*, Grupo Interdisciplinar. México: Trabajo y Pobreza/INDESOL/SEDESOL.
- Massolo, Alejandra, (2007). Municipalismo con Perspectiva de Género. Observaciones desde América Latina. *Seminario Internacional Género y Políticas Locales*. Madrid: Fundación Europea de los Ciudadanos-Secretaría de Políticas de Igualdad de IU Federal-Area de la Mujer de IU del Ayuntamiento de Rivas.
- Mazur, Amy, (2009). Les mouvements féministes et l'élaboration des politiques dans une perspective comparative. Vers une approche genrée de la démocratie. *Revue française de science politique*, 59(2), 325-351.
- Mazur, Amy, y McBride, Dorothy, (2012). State Feminism in Europe: A Transformation of Gender Relations. *Perspectives on Europe*, 41, 26-32.
- McBride Stetson, Dorothy, y Mazur, Amy, (1995). Introduction. In D. McBride Stetson, A. G. Mazur, y Editors, *Comparative State Feminism* (pp. 1-21). London: SAGE.
- McBride, Dorothy y Mazur, Amy, (2010). *The Politics of State Feminism. Innovation in Comparative Research*. Philadelphia, Pennsylvania, United States of America: Temple University Press.

- Outshoorn, Johanna. (1994). Between Movement and Government: 'Femocrats' in the Netherlands. En H. Kriesi, *The Yearbook of Swiss Political Science* (págs. 141–165). Bern: Paul Haupt Verlag.
- Outshoorn, Joyce, y Kantola, Johanna, (2007). "Assessing Changes in state Feminism over the last Decade". En J. Outshoorn, y J. Kantola, *Changing State Feminism* (págs. 226-285). London: Palgrave Mac Millan.
- Paleo Mosquera, Natalia. (2015). *Las Políticas Municipales de Género. Nivel de desarrollo y variables explicativas en el caso gallego*. (Tesis Doctoral). Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Pateman, Carole (1989). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Pateman, Carole (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En Castells, *Perspectivas Feministas en Teoría Política* (págs. 31-52). Barcelona: Paidós.
- Paterson, Elin. (2009). El género en los marcos interpretativos sobre la "conciliación de la vida familiar y laboral". En M. y. Bustelo, *Políticas de Igualdad en España y en Europa* (2ª edición ed., págs. 37-66). Madrid: Cátedra.
- Platero Méndez, Raquel (2012). ¿Son las políticas de igualdad de género permeables a los debates sobre la interseccionalidad? Una reflexión a partir del caso español. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (52), 1-22.
- Puleo, Alicia, (1994). El feminismo radical de los setenta. Kate Millet. En C. Amorós, *Historia de las teorías feministas* (págs. 135-150). Madrid: Instituto de Investigaciones feministas.
- Reverter Bañón, Sonia, (2011). Los retos del Feminismo Institucional. *Revista Internacional de Filosofía* (4), 223-229.
- Rodríguez García, María Jesús (2012). Los Consejos Locales de la Mujer en municipios españoles. diagnóstico sobre sesgos de inclusividad y agenda. *Revista Española de Ciencia Política* (29), 107-128.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura, (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates* (16), 109-129.
- Rodríguez Wallenius, Carlos, (2008). Políticas Públicas, acción y ciudadanía y los derechos de las mujeres. El caso de Cunduacán, Tabasco. *Gestión y Política Pública*, XVII (2), 425-449.
- Rolandsen Agustín, Lise, (2007). Igualdad y derechos: la construcción discursiva del género en los debates del Parlamento Europeo. *Interlingüística* (17), 895-904.
- Roldán García, Elena y Leyra Fatou, Begoña. (2014). Reforma local, servicios sociales y perspectiva de género. *Investigaciones Feministas*, 5, 128-156.

- Roldán García, Elena, (2004). Género, *Políticas Locales e Intervención social. Análisis de los servicios de bienestar social municipal para la población femenina en España*. Madrid: Complutense.
- Rosenfeld, Michel, (2011). Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las Acciones Afirmativas. En M. Santiago Juárez (Ed.), *Acciones afirmativas* (págs. 11-64). México: CONAPRED.
- Roth Deubel, André-Noel (2014). Investigación e intervención en políticas públicas: hacia un análisis en perspectiva crítica. Trabajo presentado en *III Congreso de la ACCPOL* (págs. 1-16). Cali-Popayán: Asociación Colombiana de Ciencia Política.
- Salazar Ramírez, Rebeca, Méndez Tinajero, Lidia, y García, Luz María, (2000). *Definición de lineamientos metodológicos básicos para la aplicación del enfoque de género en las políticas públicas*. México: Secretaría de Gobernación.
- San José Serrano, Begoña. (1995). Los ayuntamientos y la igualdad de oportunidades. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 57-66.
- Sawer, Marian. (1990). *Sisters in Suits, Women and Public Policy in Australia*. Sydney: Allen and Unwin.
- Scott, Joan W. (1992). Igualdad versus Diferencia: los usos de la teoría postestructuralista. *Debate feminista*, 5(3), 85-104.
- Tenglerová, Hana. (2014). The policy of inactivity: Doing Gender-Blind Science Policy in the Czech Republic 2005-2010. *Central European Journal of Public Policy*, 8(1), 78-107.
- Threlfall, Mónica. (1990). ¿Patriarca, palanca, paraguas? planteamientos feministas en torno al Estado asistencial. En J. Astelarra, *Participación política de las mujeres*. 215-233.
- Tobías Olarte, Eva y Blanchard, Soline, (2011). agentes de igualdad en la Administración Pública española y francesa: Bases de contratación. *Baroca*, 227-254.
- Urra Medina, Eugenia, (2007). La teoría feminista post-estructuralista y su utilidad en la enfermería. *Ciencia y enfermería*, 13(2), 9-16.
- Valiente, Celia, (1994). El feminismo de estado en España: El Instituto de la Mujer 1983-1994. *Revista Internacional de Sociología*, 163-204.
- Valiente, Celia, (1995). The Power of Persuasion. The Instituto de la Mujer in Spain. En D. McBride Stetson y A. Mazur, *Comparative State Feminism*. 221-236. London: Sage Publications.
- Valiente, Celia, (1999). Feminismo de Estado en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (13-14) 173-189.
- Van der Haar, Marleen y Verloo, Mieke, (2016). Starting a Conversation about Critical Frame Analysis: Reflections on Dealing with Methodology in Feminist Research. *Politics and Gender*, 1-7.

- Varela, Nuria, (2013). *Feminismo para principiantes* (primera ed.). Barcelona: Ediciones B, S.A.
- Varela, Nuria, (2017). *Cansadas. Una reacción feminista frente a la nueva misoginia*. Madrid: S.A. EDICIONES B.
- Verloo, Mieke y Lombardo, Emanuela, (2007). Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a critical Frame Analysis Approach. En M. Verloo, *Multiple Meanings of Gender Equality. A critical frame Analysis of Gender Policies in Europe* (págs. 21-49). New York: Central European University Press.
- Verloo, Mieke, (2005). Mainstreaming Gender equality in Europe. A Critical Frame Analysis approach. *The Greek Review of Social Research*, 11-34.
- Verloo, Mieke, (2006). Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union. *European Journal of Women's Studies*, 3(13), 211-228.
- Viñas, Verónica (2009). Catástrofe y cambio de Políticas Públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos. *Revista Española de Investigación Sociológica* (127), 121-153.
- Walby, Sylvia, (2004). Mainstreaming de Género: uniendo la teoría con la práctica. *Jornadas Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas*, Andalucía.
- Watson, Sophie, (1990). *Playing the State: Australian Feminist Interventions*. London: Verso.
- Waylen, Georgina. (2011). Gendered institutionalist analysis: understanding democratic transitions. En M. L. Krook, *Gender, Politics and Institutions* (págs. 147–162). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Woodward, Alison. (2003). European gender mainstreaming: promises and pitfalls of transformative policy. *Review of Policy Research*, 65-88.
- Woodward, Alison. (2012). Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance. En W. L. Chew III, y B. Mosselmans, *Vesalius College. 25 Years of Academic Excellence in Teaching and Research* (págs. 145-170). Brussels: VUBPRESS Brussels University Press.
- Woodward, Alison. (2015). Travel Triangles and transformations: Implication for new agendas in gender equality. *Tijdschrift for Gender Studies*, 18(1), 5-10.

PRENSA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS EN PÁGINAS WEB

Aguirre, Begoña. (17 de enero, 2000). El Ayuntamiento prepara el plan de igualdad de la mujer exigido por la oposición desde 1992. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2000/01/17/madrid/948111860_850215.html

Ahora Madrid. (mayo, 2015). Programa Ahora Madrid. Recuperado de: http://www.ahoramadrid.org/wp-content/uploads/2015/04/AHORAMADRID_Programa_Municipales_2015.pdf

Alba, Yolanda. (7 de julio, 1995). Rosa Posada nombra directora de la Mujer a una conocida feminista, *El País*, Recuperado de: https://elpais.com/diario/1995/07/07/madrid/805116259_850215.html

Altell Alebrijes, Gema. (28 de febrero, 2017). Una huelga de hambre para conseguir un Pacto de Estado contra la violencia machista. *elDiario.es*. Recuperado en: https://www.eldiario.es/catalunya/opinions/hambre-conseguir-pacto-violencia-machista_132_3555764.html

Aragón Álvarez, Alba. (10 de febrero, 2017). Ocho mujeres inician una huelga de hambre en la Puerta del Sol contra la violencia machista. *elDiario.es*. Recuperado de: https://www.eldiario.es/sociedad/protesta-sol-violencia-machista_1_3591915.html

Araque Conde, Pilar. (6 de octubre, 2018). Tarana Burke, la activista 'invisible' detrás del movimiento #MeToo. *Público*. Recuperado de: <https://www.publico.es/sociedad/me-too-tarana-burke-fundadora-invisible-metoo-lider-movimiento.html>

Ayuntamiento de Madrid. (23 de diciembre, 2016). Reglamento Orgánico de funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos. Recuperado de: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Publicaciones/Listado-de-Publicaciones/Reglamento-Organico-de-Funcionamiento-de-los-Foros-Locales-de-los-Distritos-de-Madrid/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=7e417415a01b6510VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=f1aebadb6b997010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>

Ayuntamiento de Madrid (2018). Acuerdo de Junta de Gobierno, Acuerdo por el que se aprueban las directrices para la aplicación de la transversalidad de género en el Ayuntamiento de Madrid. BO. Ayuntamiento de Madrid 17/09/2018 núm. 8238 pág. 7 – 15. Recuperado de: https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2018_43.pdf?idNormativa=de763d4f778e5610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2018_43&cacheKey=32

Ayuntamiento de Madrid. (1 de enero, 2019) Informe del Padrón Municipal de Habitantes del Municipio de Madrid. Recuperado de: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCEstadistica/Nuevaweb/Demograf%C3%ADa%20y%20poblaci%C3%B3n/Cifras%20de%20poblaci%C3%B3n/PMH/Informe/Informe_PMH%202019.pdf

Ayuntamiento de Madrid. (20 de noviembre de 2013). Campaña Municipal contra la Explotación Sexual. Recuperado de: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Campana>

-municipal-contra-la-explotacion-sexual/?vgnextfmt=default&vgnextoid=f52400ba02572410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD

Ayuntamiento de Madrid. (11 de julio, 2018) El Pleno aprueba el Presupuesto General del Ayuntamiento 2018. Recuperado de: <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/el-pleno-aprueba-el-presupuesto-general-del-ayuntamiento-2018/>

Ayuntamiento de Madrid. (25 de abril, 2019) Iniciada la licitación del Centro de Crisis 24 horas para víctimas de violencia sexual. Recuperado de: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Igualdad-y-diversidad/Direcciones-y-telefonos/Iniciada-la-licitacion-del-Centro-de-Crisis-24-horas-para-victimas-de-violencia-sexual/?vgnextfmt=default&vgnextoid=d18fbec53e35a610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=ab79aaa26f535510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

Caballero, Fátima y Estévez Torreblanca, Mariana. (7 de noviembre, 2017). Montoro interviene las cuentas del Ayuntamiento de Madrid. *elDiario.es* Recuperado de: https://www.eldiario.es/madrid/hacienda-interviene-cuentas-Ayuntamiento-madrid_1_3091650.html

Caballero, Fátima. (15 de noviembre, 2017). Las consecuencias de la intervención de Montoro en Madrid en nueve claves. *elDiario.es* Recuperado de: https://www.eldiario.es/madrid/claves-intervencion-montoro-carmena-madrid_1_3065957.html

Caballero, Fátima. (24 de noviembre, 2017). Así endeudó Gallardón a Madrid con la M30: sobrecostes, pago de trabajos no realizados y modelo de gestión "ruinoso". *eldiario.es*. Recuperado de: https://www.eldiario.es/madrid/obras_1_3042239.html

Cao, Berta. (2 de noviembre, 2015). Nueve mujeres inician en Sol una huelga de hambre contra la violencia machista. *Cuarto Poder*. Recuperado de: <https://www.cuartopoder.es/sociedad/2015/11/02/nueve-mujeres-inician-en-sol-una-huelga-de-hambre-contra-la-violencia-machista/567/>

Consejo de las Mujeres del Municipio de Madrid (2012). "10 Años participando y creando igualdad", Recuperado en: <http://www.consejomujeresmadrid.org/wp-content/uploads/2013/08/intro10anios.pdf>

Diario de Madrid. (13 de junio, 2019). Usera inaugura el primer Centro de Empoderamiento de Trabajadoras del Hogar y Cuidados de Madrid. Recuperado de: <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/usera-inaugura-el-primer-centro-de-empoderamiento-de-trabajadoras-del-hogar-y-cuidados-de-madrid/>

Diario de Madrid. (13 de septiembre, 2018). El Ayuntamiento crea Unidades de Género para incorporar la igualdad en toda la acción municipal. Recuperado de: <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/el-Ayuntamiento-crea-unidades-de-genero-para-incorporar-la-igualdad-en-toda-la-accion-municipal/>

Diario de Madrid. (20 de diciembre, 2018). Aprobada la creación de las categorías de agente de igualdad y técnico de igualdad. Recuperado de: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Aprobada-la-creacion-de-las-categorias-de-agente-de-igualdad-y-tecnico-de->

igualdad/?vgnextfmt=default&vgnextoid=d551226129bc7610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD

Elmundo.es. (1 de abril, 2004). El plan municipal contra la prostitución de Montera se extenderá a otras zonas de Madrid. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/01/madrid/1080819054.html>

García Gallo, Bruno. (23 de diciembre, 2011). Ana Botella será alcaldesa el día 27. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2011/12/23/espana/1324594822_850215.html

Gil, Pablo. (16 de septiembre, 2016). El Madrid Destino busca director. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/madrid/2016/09/16/57daed7922601d543c8b45bb.html>

Gutiérrez Calvo, Vera. (20 de diciembre, 2013). El Gobierno aprueba la ley del aborto más restrictiva de la democracia. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/sociedad/2013/12/20/actualidad/1387544028_883233.html

Higa, Shatoshi. (3 de junio, 2020). El impacto de Ni Una Menos en el mundo un grito global. Caba24n. Recuperado en: https://www.cba24n.com.ar/sociedad/el-impacto-de-ni-una-menos-en-el-mundo--un-grito-global_a5ed7a84bf5bd154ab0efa38a

Jiménez, Antonio. (31 de mayo, 2000). El alcalde crea una concejalía para un hombre afín a Mercedes de la Merced. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/diario/2000/05/31/madrid/959772255_850215.html.

Larrañeta Amaya (9 de julio, 2018). Los 'puntos violetas' contra agresiones machistas en las fiestas populares se extienden este verano por toda España. *20 minutos*. Recuperado de: <https://www.20minutos.es/noticia/3386716/0/puntos-violetas-machismo-fiestas-agresiones-sexuales/>

La Sexta Noticias. (8 de mayo, 2017). Diez mujeres de la Asociación Ve-la luz seguirán en ayuno en Sol hasta conseguir ayudas contra la violencia machista. Recuperado de: https://www.lasexta.com/noticias/sociedad/diez-mujeres-asociacion-vela-luz-seguiran-ayuno-sol-conseguir-ayudas-violencia-machista_20170508591039aa0cf2503a9a1b479a.html

Medialdea, Sara. (18 de enero, 2013). Botella incluye la prostitución masculina en su II Plan contra la Explotación Sexual. *Diario ABC*. Recuperado de: <https://www.abc.es/local-madrid/20130117/abci-botella-incluye-prostitucion-masculina-201301171240.html>

Noriega David (18 de junio, 2019). El PP retira las pancartas contra la violencia machista de los edificios municipales de Madrid. *elDiario.es*. Recuperado de: https://www.eldiario.es/politica/Ayuntamiento-madrid-pancartas-violencia-institucionales_1_1495405.html

Rodríguez-Pina, Gloria (25 de julio, 2017). Pacto histórico para atajar la violencia contra la mujer. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2017/07/24/actualidad/1500883885_958602.html

Rodríguez-Pina, Gloria (28 de julio, 2017). Unidos Podemos se abstiene en el pacto de Estado contra la violencia machista. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2017/07/28/actualidad/1501230577_729033.html

Rodríguez-Pina, Gloria (8 de octubre, 2018). Las 35 mujeres (y un hombre) que van a remover los cimientos de Cibeles. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/ccaa/2018/10/05/madrid/1538751913_382230.html

Simón, Pablo. (9 de marzo, 2018). España: epicentro feminista. *El País*. Recuperado de:

Rodríguez-Pina, Gloria. (3 de octubre, 2018) La transición de cuatro Centros de Asistencia a mujeres a una red de 13 Espacios de Igualdad. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/ccaa/2018/10/03/madrid/1538571961_957888.html

Simón, Pablo. (9 de marzo, 2018). España: epicentro feminista. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2018/03/08/opinion/1520530199_894317.html